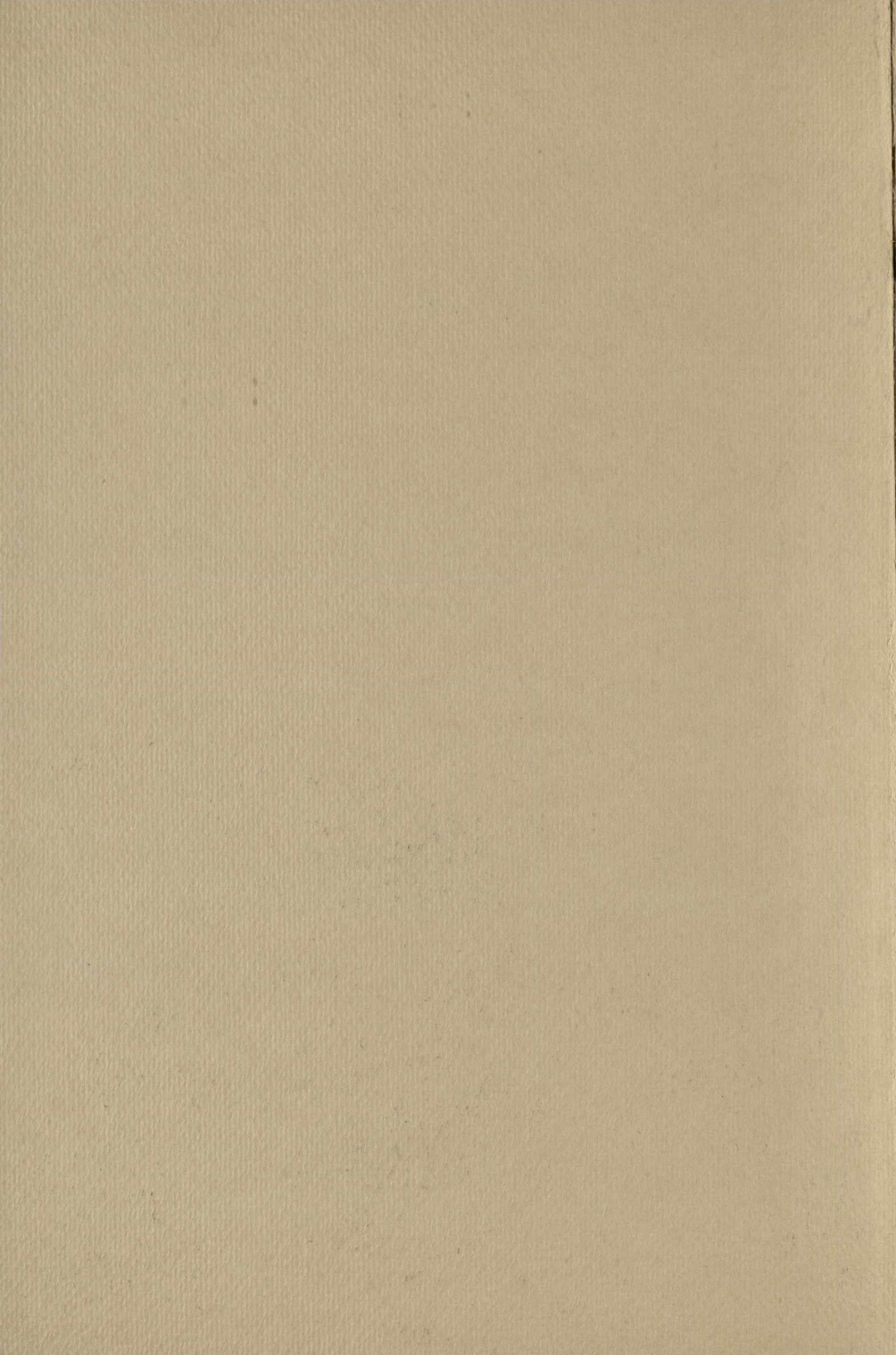


La riforma della amministrazione locale

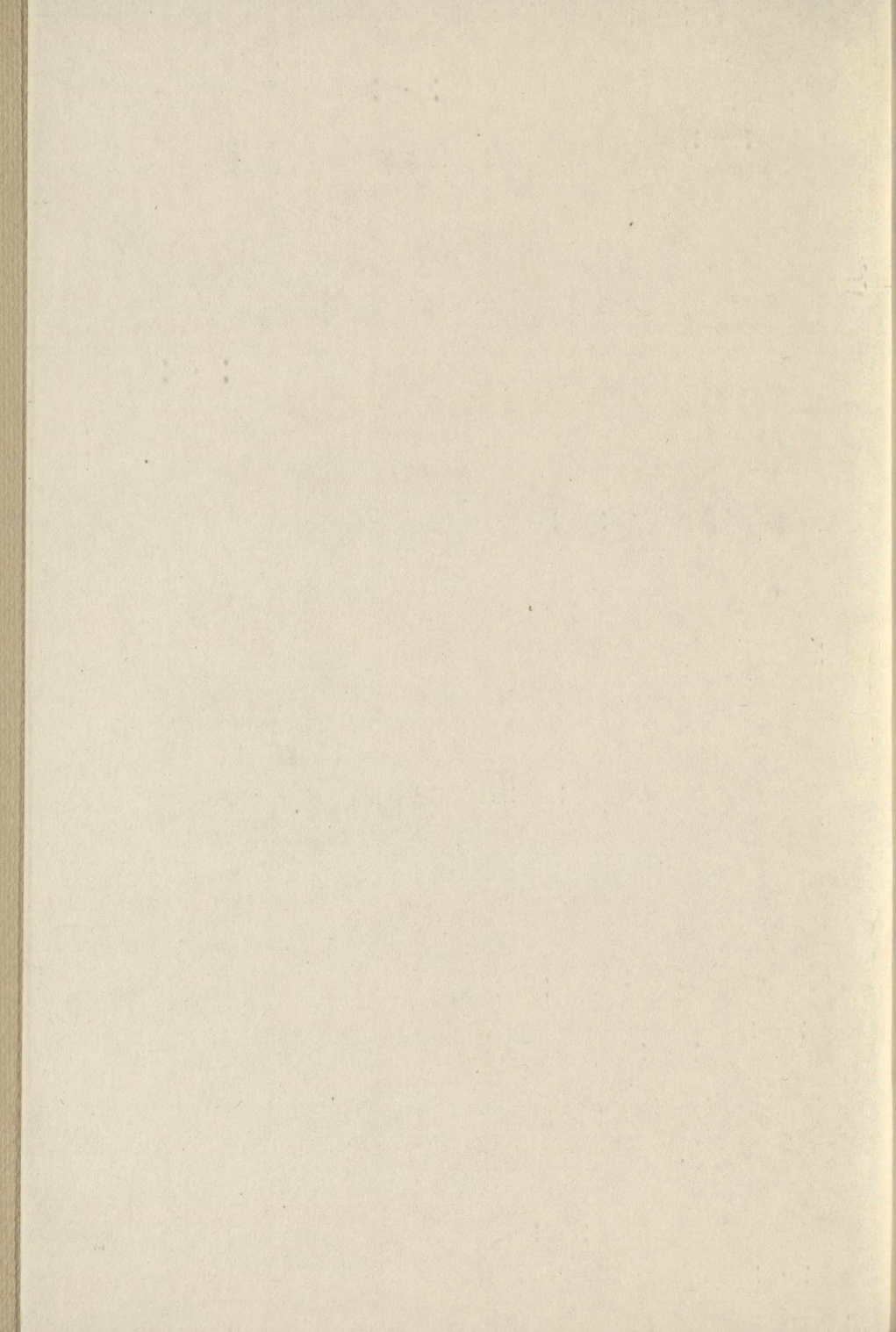
edizioni della fondazione



La riforma della amministrazione locale



Fondazione
Giovanni Agnelli



La riforma della amministrazione locale



Fondazione
Giovanni Agnelli

La riforma della amministrazione locale

Copyright © by *edizioni della fondazione srl*

Via Ormea, 37 - 10125 Torino

I diritti di traduzione, riproduzione, adattamento, totale o parziale,
sono riservati per tutti i Paesi

281196

Prima edizione: maggio 1978

INDICE

<i>Premessa</i>	pag. 5
 Mario Nigro	7
<i>La riforma dell'Amministrazione locale</i>	
 Gustavo Zagrebelsky	57
<i>I presupposti costituzionali della riforma del governo locale</i>	
 Giorgio Berti	87
<i>I Comuni</i>	
 Fabio Roversi-Monaco	103
<i>La Provincia e l'ente intermedio</i>	
 Giorgio Pastori	127
<i>Problemi inerenti il governo delle aree metropolitane</i>	
 Francesco Trimarchi	147
<i>Gli enti settoriali</i>	
 Franco Bassanini	163
<i>I rapporti tra la Regione e gli enti minori</i>	
 Franco Pizzetti	211
<i>I rapporti tra i vari livelli di governo</i>	
 Dino Piero Giarda	233
<i>La finanza locale</i>	

Mario Nigro

La riforma dell'amministrazione locale

Gustavo Zagrebelsky

I presupposti costituzionali della riforma del governo locale

Giorgio Bertì

I Comuni

Fabio Rovesti-Monaco

La Provincia e l'ente intermedio

Giorgio Pisanò

Problemi inerenti il governo delle aree metropolitane

Francesco Trimarchi

Gli enti settoriali

Franco Bassanini

I rapporti tra la Regione e gli enti minori

Franco Pizzelli

I rapporti tra i vari livelli di governo

Dino Pietro Giarda

La finanza locale

PREMESSA

È tempo di decisioni, per la riforma del governo locale. Lo studioso, per il suo compito di chiarimento, vorrebbe poter ridurre il campo delle possibili scelte ad un'alternativa di fondo. Ma in realtà, una simile semplificazione non è neppure pensabile. Le alternative a cui ricondurre il dibattito sono tante ed altrettanto numerose le scelte che il potere politico è chiamato a compiere.

Stato regionale o Stato delle autonomie; unicità o pluralità dei centri di amministrazione locale; separazione od integrazione tra le autorità politiche locali; generalità tendenziale delle competenze degli organismi rappresentativi o specializzazione degli apparati pubblici; uniformità delle strutture o sperimentazione di soluzioni particolari; preminenza della legge generale statale ovvero della legge regionale nel riparto delle funzioni; autonomia o dipendenza nelle entrate finanziarie dei singoli enti; prevalenza di politici nel governo degli apparati o responsabilità dei funzionari; partecipazione popolare o professionalità; programmazione o facoltà di darsi indirizzi eterogenei. Queste sono tra le principali alternative che si pongono al potere politico che voglia disegnare l'assetto del potere locale. Ed a tali alternative, le più approfondite in questo volume, altre ancora potrebbero aggiungersi: assemblearismo od omogeneità nel governo degli apparati locali; controllo di legittimità o libertà delle forme nell'attività di gestione; spesa orientata per i servizi collettivi ovvero per lo sviluppo delle attività produttive e così via.

Le opzioni tra le singole alternative, in sé considerate non saranno facili. Ma ancora più difficile sarà mantenere una coerenza in tutto l'arco delle decisioni da prendere – e presto – per dare un nuovo quadro all'amministrazione locale.

Con la nascita delle Regioni si è accelerato il processo di trasformazione del governo locale, che segue, nella legislazione e nella prassi, linee non chiare e spesso contraddittorie. Parallelamente si è esteso ed approfondito il dibattito sulle soluzioni possibili. Gli scritti qui raccolti si propongono di illustrare le alternative di politica istituzionale e le soluzioni che vanno faticosamente emergendo. Questi studi sono stati presentati come relazioni al convegno sul tema: « La riforma dell'amministrazione locale », tenuto a Torino nei giorni 2-3 dicembre 1977 per iniziativa della Fondazione Giovanni Agnelli.

FRANCO LEVI

MARIO NIGRO

LA RIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE LOCALE

Le opzioni tra le singole alternative, le si considerano più o meno pari. Ma ancora più difficile sarà individuare una soluzione in tutto l'arco della decisione da prendere - e presto - per dare un nuovo quadro all'amministrazione locale.

Con la nascita delle Regioni si è accelerato il processo di trasformazione del governo locale, che segue, nella legislazione e nelle prassi, linee non chiare e spesso contraddittorie. Parallelamente si è cercato ed approfondito il dibattito sulle soluzioni possibili. Gli istituti più accolti si pronunciano di illusione le si errative di politica istituzionale e la soluzione è la soluzione emergente. Questi studi sono stati presentati come relazioni al convegno sul tema: «La riforma dell'amministrazione locale» tenuto a Torino nel giorno 23 dicembre della Fondazione Gio-
DELL'AMMINISTRAZIONE LOCALE

FRANCESCO

I - LA SITUAZIONE ATTUALE

1. *La riflessione sui poteri locali negli anni '60*

Negli anni fra il 1960 e l'avvento delle Regioni, la dottrina italiana, non solo giuridica, ha tentato un bilancio delle autonomie locali, essendo trascorsi circa cento anni dalla legge che le aveva disciplinate. Il bilancio venuto fuori da quelle riflessioni è, com'è noto, un bilancio nettamente fallimentare. All'incirca negli stessi anni, il problema degli enti locali si è posto in molti altri paesi, e pressoché negli stessi termini.

Nella maggiore opera sistematica su questo argomento che la letteratura giuridica italiana possiede, i principi cui quella legislazione si era ispirata venivano indicati in due: il principio dell'autonomia; il principio della uniformità. Romano non accennava al principio di efficienza, profilo apparentemente ignorato, ma a ben guardare, visibile dietro il profilo dell'autarchia, essendo evidente che la possibilità giuridica di amministrare (poco conta, con quale libertà) certi interessi era solo l'aspetto giuridico-formale della sostanziale idoneità di soddisfarli, che un occulto ma non meno rigoroso canone di scienza dell'organizzazione *ante litteram* così implicitamente veniva a riconoscere all'ente.

Applicando lo schema romaniano, le riflessioni degli ultimi anni hanno condotto l'analisi del sistema italiano di poteri locali dal punto di vista dei tre principi ora ricordati.

Quanto all'autonomia, si è trovato che gli enti locali italiani, nonostante le proclamazioni teoriche ed ideologiche, ne hanno goduto e ne godono ben poca e che, anzi, se in passato ne hanno goduto,

sono venuti man mano perdendola. Molte (negli ultimi tempi, anzi troppe) funzioni, ma nessuna totalmente propria; tutte (o quasi) esercitate in unione con lo Stato (il che significa alle dipendenze di questo); nessuna o poche possibilità di identificare e gestire liberamente ogni interesse della comunità (la cui cura non fosse, s'intende, espressamente già avvocata dallo Stato) ritenuto rilevante; stretto e inoggettivo controllo di organi statali diretto a fini di tutela e di indirizzo e non di garanzia; in complesso, una situazione di soggezione agli apparati centrali attraverso l'anello del prefetto (e anche del segretario comunale, impiegato statale). Manifestazioni di autonomia si sono avute da parte di certi enti locali (di certi comuni: particolarmente, di certi grossi comuni) in peculiari situazioni politiche e congiunture economico-finanziarie, ma in generale il principio di autonomia non ha funzionato, così come resta senza rilevanza, per questo fine, un certo espandersi delle funzioni di rappresentanza delle collettività locali da parte dei comuni.

Quanto al principio di uniformità, ci si è trovati anzitutto d'accordo nel ravvisare nella sua adozione un errore, più particolarmente un vizio di contraddizione con l'affermazione dell'autonomia, ma è sembrato soprattutto che anche qui la realtà si fosse preoccupata di smentire le illusioni del legislatore del 1865. Respinta sul piano normativo, la differenziazione si è avuta sul piano della effettività. Giannini, per quanto riguarda l'organizzazione interna degli enti locali (i rapporti fra gli organi elettivi e burocratici e dei primi fra di loro), Cassese, per quanto riguarda le funzioni, hanno sottolineato la varietà dei ruoli del potere locale in Italia, una varietà di ruoli che negli ultimi anni è andata accentuandosi per effetto, fra l'altro, della creazione di nuove strutture di gestione di servizi (aziende, agenzie, società finanziarie, ecc.), e di istituti di partecipazione popolare.

Il discorso sull'efficienza è rimasto in seconda linea, forse perché meno fascinoso e suggestivo degli altri due (e particolarmente di quello sull'autonomia), forse perché avrebbe richiesto conoscenze sul rapporto fra domanda e offerta di servizi comunali e sulla redditività della loro prestazione, ancora più minute e complesse di quelle poche che dobbiamo agli economisti ed ai sociologi. Comun-

que, nella formulazione del giudizio sulla condizione dei poteri locali ha pesato anche la constatazione dello squilibrio fra propositi, mezzi e fini — soddisfazione degli « interessi locali » — che il funzionamento delle nostre autonomie rivela: squilibrio dipendente sempre dal quadro generale tecnico-economico-sociale in cui la vita delle istituzioni si svolge, e che si rivela, per i piccoli e piccolissimi comuni che sono la gran massa dei nostri enti locali (sappiamo che il 90 % dei comuni, e cioè circa 7.000, hanno una popolazione inferiore ai 10.000 abitanti) nell'assoluta incapacità di porre e realizzare indirizzi di sviluppo delle loro collettività e, per i comuni medio-grandi, nella difficoltà di far fronte alla sempre crescente domanda di servizi che i processi di urbanizzazione e la lievitazione dei consumi provocano.

È sul terreno dell'efficienza che opera soprattutto la largamente rilevata situazione disastrosa della finanza locale, ma questa situazione interessa, com'è ovvio, tanto il profilo dell'autonomia (condizione che non può esistere se non sul presupposto di una corretta politica delle entrate degli enti locali: gli studiosi di scienza delle finanze hanno messo in rilievo come la vita degli enti locali italiani sia stata sempre alimentata da ausili statali non deliberati per legge, ma patteggiati, caso per caso, con l'amministrazione statale), quanto quello dell'uniformità (perché sia la rottura del nesso fra spesa e disponibilità, sia gli stessi metodi di indebitamento finiscono per conferire, com'è stato rilevato, elasticità alla vita comunale e danno luogo a delle varianti nella posizione e nel ruolo degli enti locali).

Si sa che il bilancio delle autonomie locali è stato formato soprattutto con riferimento al Comune. Della Provincia si è parlato poco, perché ha sempre rappresentato poco: la sua è stata, si può dire, una presenza potenziale (oltre che ambigua), più che una presenza reale. Sono stati questo carattere e la stessa ristrettezza e marginalità dei suoi compiti che hanno consentito alla Provincia di salvaguardare certo la sua uniformità di struttura, ma forse anche l'efficienza dei suoi servizi e la sua stessa autonomia (ma che autonomia?): ma questo non può pesare nel giudizio sullo stato dei poteri locali in Italia, giudizio dunque totalmente negativo.

Molte cose, invero, in questo giudizio lasciano perplessi. Si è già detto che la valutazione dell'efficienza resta, per lo più, allo stato intuitivo. Il discorso sull'autonomia suona, in qualche parte, vuoto per difetto di definizione precisa e concorde del termine e di individuazione del supporto economico-sociale che dovrebbe condizionare la stessa esistenza di essa. Quanto all'uniformità, spesso la critica risulta ingiustificata dal momento che l'affermazione del principio non ha impedito la differenziazione. Ma quel che è più importante è che, rovesciando la contraddizione rilevata sopra, proprio la differenziazione realizzatasi in regime normativo di livellamento dovrebbe costituire prova che una certa libertà di azione deve essere pur esistita: e qui ritorna la preoccupazione che il discorso sull'autonomia sia sempre stato, in un certo senso, equivoco. Al di là di queste considerazioni, le singole analisi sopra riassunte sono però esattissime ed esatto è il punto di approdo delle riflessioni su di esse: la conclusione *che il sistema di poteri locali, all'avvento delle Regioni, era letteralmente in pezzi.*

In dipendenza di questa conclusione, la riflessione giuridica e non giuridica si rendeva conto che tappa essenziale del riordinamento delle istituzioni era, ed aveva carattere urgente, il riassetto dei poteri locali.

2. *L'avvento delle Regioni e le sue conseguenze: in ordine alle funzioni degli enti locali; in ordine alla loro struttura*

Quali effetti ha avuto la creazione delle Regioni su questa situazione di dissesto, per così dire, consolidato? Ed, in primo luogo, che tipo di rapporto si è costituito fra Regioni ed enti locali tradizionali? Il processo è in corso e le interpretazioni dei complessi eventi intervenuti non sono pacifiche, ma forse certe linee di tendenza possono essere identificate (ed ai nostri fini è più che sufficiente) senza eccessivi rischi di errore.

È vero che, per la Costituzione, il rapporto fra amministrazione regionale e amministrazione locale in senso tradizionale è un rapporto perplesso e confuso, ma, particolarmente nelle intenzioni del

costituente, ha, a mio giudizio, predominato l'idea della separazione fra le due amministrazioni. Depongono in questo senso l'art. 118, primo comma (al cui centro è la identificazione, che sappiamo viene da molto lontano, di un interesse *esclusivamente* locale, come oggetto di un'amministrazione *esclusivamente* locale) e la disp. VII trans., secondo comma, a presupposto e fondamento di entrambi i quali sta l'art. 128 che rende lo Stato garante dell'autonomia comunale e provinciale e gli riserva la determinazione, sia pur « generale », delle funzioni degli enti locali. Strumenti di raccordo fra amministrazione regionale e amministrazione locale sono, è ovvio, le leggi-quadro e altri sono posti dagli artt. 117 (circoscrizioni comunali), 118, terzo comma (deleghe), 130 (controllo) e non sono strumenti da poco, ma finiscono per funzionare anch'essi come elementi di distacco e non di compenetrazione fra le due amministrazioni (almeno, finché vengono utilizzati — soprattutto gli ultimi due — in senso stretto e tradizionale, come probabilmente li ha intesi il costituente). Tuttavia, comunque si vogliano vedere le cose a questo riguardo, un punto può essere fissato con certezza: che, per quanto l'istituzione delle Regioni fosse, e fosse inteso come un fatto rivoluzionario, per i costituenti la rivoluzione non era destinata ad estendersi agli altri poteri locali. L'amministrazione regionale per essi *si aggiunge* alla amministrazione locale tradizionale, ma *non la trasforma*: nella Costituzione, cioè, se non si sopravvaluta la formula dell'art. 128 e non si considera la forza espansiva dei principi scritti al suo inizio (art. 5), non si trova un disegno di riassetto di questa amministrazione, né traspare l'idea che dalla istituzione delle Regioni, o addirittura per opera di esse, parta il processo di trasformazione dei poteri locali nel loro complesso.

La realtà ha però sopravanzato e sostituito i timidi orientamenti costituzionali, e l'incerta traccia segnata dal costituente, nelle poche parti in cui essa appare più marcata, sembra funzionare oramai solo come limite di contenimento dell'espandersi di quella realtà. La determinazione del rapporto fra Regioni ed enti locali, per come si è posto nella realtà degli ultimi anni, è diventato il punto obbligato di passaggio di ogni discorso circa la posizione e il ruolo sia delle prime sia dei secondi e circa il riordinamento complessivo dell'am-

ministrazione locale: in altre parole, si è sempre più acquisita la consapevolezza che istituzione e ordinamento delle Regioni, da una parte, e organizzazione degli apparati locali dall'altra, siano due facce della stessa medaglia.

Penso che per il nostro argomento — la riforma dell'amministrazione locale — interessi cogliere, di quel rapporto, gli aspetti innovativi della situazione degli enti locali, non quelli che io direi aspetti conservativi. Ci sono campi in cui la modificazione del precedente assetto è consistita solo nel fatto che la Regione ha assunto le competenze che prima erano esercitate dallo Stato. Materia tipica è quella dei controlli; l'art. 130 Cost. ha eliminato (in via di principio) i controlli di merito, ma, per quel che risulta dalle attente analisi compiute in proposito, l'esercizio del controllo di legittimità non ha generalmente mutato di natura per mutare del soggetto controllante, ha conservato e anzi accresciuto (anche per la più scoperta « politicità » — buona o cattiva — dell'organo di controllo) la sua funzione di strumento di tutela e di indirizzo. A questi campi sono da assimilare quelli in cui la Regione ha sostituito lo Stato non nell'esercizio di competenze formali, ma in certi comportamenti di *Realpolitik*, per esempio la somministrazione di indirizzi non attraverso espliciti, imparziali e partecipati atti di programmazione, bensì attraverso la manovra dei finanziamenti e in particolare degli interventi straordinari.

L'osservazione va invece concentrata sugli elementi innovativi, sugli eventi di trasformazione della situazione degli enti locali quale si presentava al momento della istituzione delle Regioni, considerando distintamente gli eventi di modificazione degli ambiti delle funzioni di questi enti e le iniziative di riorganizzazione di essi.

Circa il profilo funzionale, è indubbio che molte leggi (edilizia residenziale, urbanistica, commercio, ecc.) hanno ampliato e quantitativamente arricchito le funzioni dei Comuni, ma a parte il fatto che si tratta di attribuzioni settoriali, spesso anzi di frammenti di attribuzioni, non può darsi del fenomeno un giudizio totalmente positivo, perché all'accrescimento delle funzioni si è il più delle volte accompagnata una forte ingerenza regionale: sul piano dell'autonomia, i conti si sono quindi pareggiati cioè le cose sono rimaste le

stesse. Lo strumento mediante il quale si è avuta, o si sarebbe dovuta avere, la modificazione del quadro funzionale degli enti locali, su di un piano generale, è la delega. Questo strumento al quale la Costituzione attribuisce determinante importanza, è stato al centro del dibattito dottrinale degli ultimi anni sulla costruzione degli ordinamenti locali ed anzi ha assunto un valore emblematico dei diversi orientamenti al riguardo. Oggi che si può cominciare a fare un bilancio circa la natura, la funzione e l'uso dello strumento, si rivela sempre più esatta la tesi che nell'economia dei rapporti fra Regioni ed enti locali, siano da distinguere, a proposito della delega, due periodi con caratteristiche nettamente diverse.

In un primo periodo, la delega lo è nel senso proprio e tradizionale e cioè conferimento dell'esercizio di funzioni prevalentemente autoritative e, comunque, puntuali, al quale si accompagna il consueto apparato di poteri, di vigilanza e di sostituzione, del soggetto delegante sul soggetto delegato. Ci muoviamo qui in un terreno tipicamente funzionale. Gli enti locali acquistano nuovi compiti che teoricamente dovrebbero accorparsi con quelli già esercitati e contribuire ad una valorizzazione delle autonomie locali. Nella realtà, e ammesso che l'accrescimento quantitativo delle funzioni possa da solo valere ad irrobustire le autonomie locali, la modificazione dell'assetto funzionale è irrisoria. Le deleghe non sono molte, attengono non di rado a « frammenti » di funzioni (le cosiddette minideleghe), che spesso non si collegano o mal si collegano alle funzioni precedenti ed il cui esercizio comunque si svolge, per le caratteristiche stesse del rapporto, in regime di soggezione all'ente delegante. Anche dietro questo aspetto funzionale si affaccia però un profilo strutturale. Molte deleghe hanno come destinataria la Provincia: il timido tentativo di rivalutazione di questo ente è il primo accenno ad un intento delle Regioni di avviare un processo di riordinamento degli enti locali.

In un secondo periodo, la delega è, nella maggior parte dei casi, tutt'altra cosa. Probabilmente, non si può parlare più di delega, ma di vera e propria attribuzione di funzioni. Il conferimento investe interi settori specificandosi soprattutto come attribuzione della gestione di servizi: muta anche il rapporto con la Regione la cui su-

premazia si esercita soprattutto attraverso un potere programmatico. Ma il connotato principale di questo periodo è che, attraverso la delega, non si ha solo una modificazione funzionale dell'assetto degli enti locali, ma anche una modificazione strutturale. Anzi, è la seconda la più importante e « governa » e caratterizza la prima.

In effetti, siffatta delega normalmente non si indirizza a Comuni e Province, ma a strutture consortili — di area più vasta o più ristretta, per settori isolati o per più settori — ma tutte dirette a riaccorpate, con forti deroghe dallo schema ordinario del consorzio (sulle quali mi sono soffermato in altre occasioni), gli enti locali interessati. Anche se è eccessivo parlare, per questa sola esperienza, di avvio della costruzione di enti intermedi ed anche se questo processo viene poi interrotto e frenato (per ragioni che sono note) da un altro fenomeno di riordinamento dei poteri locali, quello dei Comprensori, è indubbio che qui la delega ha soprattutto una funzione organizzativa o che, quanto meno, concorre a caratterizzare e a rafforzare un processo organizzativo.

I risultati della valutazione dell'influenza che la creazione delle Regioni ha avuto sull'assetto funzionale degli enti locali sono, dunque, magri. Si comincia però a delineare l'importanza di tale influenza sull'assetto strutturale. Si può infatti affermare che, in questa fase della loro vita, le Regioni hanno concentrato la loro spinta trasformatrice e riordinatrice dei poteri locali sul terreno organizzativo. Anche lo Stato si è mosso nella identica direzione (in primo luogo comunità montane), fornendo alle Regioni altri campi nei quali esercitare tale spinta.

Ne è risultata un'esperienza complessa, di derivazione solo regionale o anche statale, nella quale trovano posto soprattutto le strutture consortili, di cui ho già parlato, che hanno il loro esempio più tipico nelle unità sanitarie locali; i Comprensori; le Comunità montane, tutti organismi aventi lo scopo di realizzare o tentare di realizzare un riordinamento dei poteri locali attraverso una certa aggregazione degli enti territoriali minori e soggetti assimilabili (fra gli eventi di modificazione strutturale degli enti locali vi è naturalmente anche la istituzione dei Consigli di circoscrizione ma il fenomeno interessa solo indirettamente il rapporto Regioni - enti locali). Mentre

è inutile valutare singolarmente queste esperienze, è difficile dare di esse un giudizio globale dal punto di vista qui in discussione.

Si può complessivamente dire che queste esperienze tendono ad un recupero di razionalità ed efficienza degli enti locali, mediante due strumenti fra di loro connessi. Il primo è quello della delinea-zione di nuovi e più ampi organismi locali, i quali siano più idonei dei vecchi alla identificazione e soddisfazione degli interessi delle comunità locali.

Questa tendenza, così chiara nella sua direzione essenziale, si rivela ambigua ad una lettura più approfondita, perché può essere interpretata *sia* in chiave di ricerca di una dimensione più adeguata alla prestazione dei servizi locali di quel che non sia la dimensione attuale (della maggior parte) degli enti locali di base (i Comuni), *sia* come primo approccio alla soluzione del problema dell'ente intermedio, di un ente cioè che, rispettando l'attuale assetto di base, funzioni da struttura-ponte fra questo e la Regione.

L'altro strumento è quello della programmazione. Tutti gli organismi di nuova creazione esercitano essenzialmente funzioni di programmazione; la programmazione segna « il ruolo », « la posizione », — tanto rispetto agli enti locali tradizionali, quanto rispetto alla Regione — di tali organismi (e quindi finisce per influire anch'essa soprattutto sul quadro strutturale dei poteri locali). La programmazione è di due tipi: urbanistica e socio-economica. La prima è abbastanza praticata, la seconda appena agli inizi; una valutazione dell'esperienza concreta è quindi inutile (perché il valore di una pianificazione urbanistica nel sistema dei poteri locali è noto) o impossibile. Il discorso sulla programmazione, dal nostro punto di vista, deve per forza restare un discorso astratto e vi tornerò in seguito.

Il bilancio dell'influenza delle Regioni sull'assetto degli enti locali può essere così riassunto. Nessuna modificazione di rilievo per quanto riguarda il quadro funzionale. La cerniera dei rapporti istituzionali fra Regione ed enti locali è da vedersi nel tentativo di modificazione del quadro strutturale. Di questo tentativo è evidente l'intento di dare (o ridare) efficienza agli organismi locali: se esso conduce o possa condurre, a restituire autonomia a tali organismi è discorso che dev'essere rinviato a quando si parlerà della program-

mazione, posto che la nuova « dimensione » dell'autonomia venga trovata appunto nella programmazione. Si può aggiungere, per completare la valutazione secondo lo schema utilizzato sopra (n. 1), che i nuovi organismi hanno accresciuto la differenziazione fra i vari apparati di poteri locali: Consorzi, Comprensori, Comunità montane non esistono dappertutto e non hanno, dove esistono, la stessa struttura.

3. *La legge n. 382 e il D. L. n. 616*

a) È in questa situazione che intervengono la legge 22 luglio 1975, n. 382 e il D. P. R. 24 luglio 1977, n. 616, i quali, nel dettare norme per il completamento dell'ordinamento regionale, investono in modo penetrante l'ordinamento degli enti locali.

La legge n. 382 (apparentemente dedicata soltanto, come risulta dal titolo, all'ordinamento regionale ed all'organizzazione della pubblica — nel senso di « statale » — amministrazione) non si occupa della riorganizzazione delle strutture dell'amministrazione locale, che, a stretto rigore, invece sarebbe dovuta andare di pari passo con il completamento dell'ordinamento regionale, ma nemmeno si disinteressa totalmente di tali strutture, in quanto prevede l'attribuzione diretta, da parte del decreto o dei decreti delegati, « alle Province, Comuni e Comunità montane, ai sensi dell'art. 118, primo comma della Costituzione, (del)le funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale nelle materie indicate dall'art. 117 della Costituzione », nonché delle « altre funzioni d'interesse locale, che valgano a rendere possibile l'esercizio organico delle funzioni loro attribuite a norma della legislazione vigente » (art. 1, primo comma c) e prevede anche la possibilità per le Regioni di subdelegare alle Province, Comuni ed altri enti locali le funzioni delegate dallo Stato (art. 1, terzo comma, 3 b).

La prevista dotazione degli enti locali di nuove funzioni appare larghissima e già questo fatto incide profondamente sul loro assetto. Ma quel che si rivela più importante è proprio la scelta che la legge n. 382 adotta — all'atto stesso di così profonda modificazione del

quadro funzionale — di non toccare il quadro strutturale, « congelandolo », per giunta, non al momento in cui essa interviene, ma ad un momento addirittura anteriore, posto che ad eccezione delle Comunità montane, essa ignora tutti i nuovi organismi escogitati negli ultimi anni per rimediare all'inefficienza ed insufficienza delle strutture tradizionali. La legge n. 382 costituisce quindi un'inversione di tendenza rispetto al recente passato che aveva visto mettere l'accento sul riordinamento strutturale degli enti locali ed avviare un promettente processo in tal senso. La legge privilegia le modificazioni funzionali e le privilegia anche in modo grezzo perché, con il riesumare, per l'attribuzione diretta delle funzioni ex art. 118, primo comma, il vecchio concetto di « interesse esclusivamente locale » (che deve piacere molto al nostro legislatore, il quale vi aveva fatto ricorso anche nella legge sulle Comunità montane), irrigidisce le ripartizioni di competenza fra Regioni ed enti locali e finisce per ostacolare i processi di collegamento e compenetrazione fra amministrazione regionale e amministrazione locale in senso stretto, contribuendo anche sotto questo profilo a « congelare » ed anzi a far regredire le strutture.

Al passivo della legge n. 382 deve essere messo anche il fatto che essa ha rinunciato a dare qualunque seria direttiva di riordinamento della finanza locale, limitandosi ad affidare genericamente al legislatore delegato il compito di disciplinare i rapporti finanziari fra Stato ed enti locali per l'esercizio delle funzioni delegate o sub-delegate in modo da assicurare ai soggetti attributari « i mezzi necessari per il miglior esercizio delle funzioni stesse » (!?!)

La Commissione Giannini si era resa conto delle implicazioni della scelta legislativa e dei pericoli insiti in una così robusta iniezione di funzioni nel corpo degli enti locali in un quadro strutturale bloccato e regredito e, pur procedendo, laddove erano nettamente riconoscibili le dimensioni comunali di una funzione, ad attribuzioni dirette, si era ritenuta obbligata dai « limiti della legge di delegazione » congiunti con « i limiti della forza delle cose », ad escogitare delle soluzioni diverse. Essa quindi aveva proposto, a seconda delle funzioni, « o l'affidamento dell'attribuzione alla Regione, con l'obbligo di affidarla con legge regionale, a raggruppamenti di Comuni

oppure l'affidamento alla Regione con l'obbligo di delega ad enti infraregionali, se e in quanto la delega potrà essere esercitata, ovvero con obbligo di identificare secondo proprie leggi l'organismo delegatario » (Relazione).

b) Il decreto delegato n. 616 ha invece scartato questa soluzione, adottando e sviluppando, in genere con fedeltà e conseguenzialità, i principi posti dalla legge di delega.

Una prima lettura riordinatrice dei disposti del decreto delegato in ordine agli enti locali suggerisce le seguenti osservazioni:

— In genere il legislatore delegato ha preferito l'attribuzione diretta delle funzioni agli enti locali: l'attribuzione è normalmente fatta con espresso riferimento all'art. 118, primo comma, il che, fra l'altro, significa che « l'interesse esclusivamente locale » di una funzione è assunto a canone di individuazione dell'ambito della funzione attribuita e di soluzione dei casi dubbi. Il decreto ribadisce la possibilità di subdelega da parte delle Regioni delle funzioni loro delegate dallo Stato, solo aggiungendo che la subdelega è fatta con legge regionale.

— L'attribuzione diretta di funzioni agli enti locali è massiccia e di varia natura. Per quanto riguarda i Comuni (delle Province dirò fra poco), in prevalenza è attribuita la gestione di servizi (assistenza e beneficenza, assistenza sanitaria e ospedaliera, assistenza scolastica, attività di istruzione e cultura, attività ricreative e sportive, spettacoli, ecc.) ma sono conferiti anche larghi compiti di amministrazione autoritativa (polizia amministrativa, poteri in ordine ad attività di commercio, controllo degli inquinamenti, provvedimenti ablatori, ecc.). Alcune materie sono attribuite pressoché per intero (tipica è la materia della beneficenza ed assistenza che, per l'ampiezza con cui l'attribuzione è definita dall'art. 22, è diventata materia di completa pertinenza comunale; se poi si considerano, oltre che questa materia, le funzioni attribuite ai Comuni in ordine all'assistenza scolastica ed a quella sanitaria e ospedaliera, bisogna concludere che i Comuni sono diventati i principali centri pubblici di erogazione di assistenza); altre, in parte più o meno larga (materia di

commercio, polizia amministrativa). Per altre materie, infine, sono attribuite poche specifiche funzioni o frammenti di funzione (in materia di artigianato, di amministrazione di beni pubblici, ecc.). In molti casi, le funzioni degli enti locali sono di natura decisoria; in alcuni, consistono in apporti procedurali (di grande rilievo il concorso alla determinazione dei programmi regionali di sviluppo, ma anche la partecipazione ai programmi di localizzazione delle opere di interesse statale, ecc.). Solo l'analisi attenta delle varie funzioni — condotta anche con riferimento ai poteri, in ordine alle stesse, delle Regioni ed anche dello Stato — potrà identificarle con precisione e indicarci quanta reale libertà e capacità di autodeterminazione venga agli enti locali da tali attribuzioni; ma è indubbio che il volume di amministrazione scaricato dal decreto sulle gracili spalle degli enti locali è enorme. Quantitativamente, ad una prima impressione, sembra che le competenze dei Comuni siano, per effetto del decreto, pressoché raddoppiate. L'ambito delle competenze degli enti locali è destinato ovviamente a crescere ancora, se le Regioni si varranno, e secondo come se ne varranno, del potere di subdelega del quale si è parlato.

— Pur nella grande varietà delle espressioni usate dal decreto delegato per indicare i soggetti attributari di funzioni, esso si riferisce (a cominciare dalla norma generale dell'art. 2) quasi esclusivamente a Comuni, Province e Comunità montane. Le aperture verso strutture nuove sono limitate alle materie di beneficenza ed assistenza, assistenza sanitaria ed ospedaliera ed assistenza scolastica, e riguardano « Comuni associati » (artt. 25 e 32) e « forme di collaborazione e cooperazione » fra Comuni o in genere fra enti locali territoriali (artt. 25, 45). Le associazioni previste sono normalmente volontarie, ma l'art. 25, secondo comma, nell'affidare alla Regione la determinazione, con legge, degli ambiti territoriali adeguati alla gestione dei servizi sociali e sanitari, consente che essa promuova forme anche obbligatorie di associazione fra enti locali territoriali. È questa la norma di maggior rilievo organizzativo, la quale però farà nascere qualche problema interpretativo circa i possibili oggetti dei consorzi coattivi (solo le funzioni ex artt. 22 e 23 o, come sembra

più probabile, tutti i servizi sociali e sanitari?) e circa i poteri e le forme di creazione di essi (aspetto che stranamente il decreto delegato sembra lasciare totalmente alla disciplina regionale). Altre modificazioni dell'attuale quadro organizzativo sono previste dal decreto delegato (i poteri di auto-organizzazione differenziatrice della struttura degli enti locali territoriali, previsti dall'art. 19; le soluzioni organizzative diverse — diverse dagli istituti autonomi per la case popolari — per la gestione dei servizi di edilizia residenziale pubblica autorizzata dall'art. 93); ma si tratta appena di accenni e per limitatissimi settori. La ristrettezza di prospettiva del legislatore delegato in campo organizzativo si desume, invece, dall'art. 16³, che vietando la istituzione di nuovi Comuni di popolazione inferiore ai 5000 abitanti dimostra la incomprendione da parte di esso legislatore dei reali termini del problema della dimensione degli enti locali.

— Il legislatore delegato manifesta un indubbio intento di rivitalizzazione delle Province. A parte il fatto che anche le Province sono possibili subdelegatarie di funzioni delegate (art. 72), concorrono anch'esse a formare i programmi regionali di sviluppo (art. 112), e sono fra i soggetti aggregabili, certamente, per la gestione dei servizi assistenziali, ma forse anche di tutti i servizi sociali e sanitari (anche qui secondo l'interpretazione che si dia dell'art. 252), a questi enti sono attribuite importanti funzioni programmatiche in ordine alla localizzazione dei presidi assistenziali e sanitari ed anche specifiche funzioni (in materia di circolazione stradale, tutela dagli inquinamenti, e forse anche di attività educative e culturali e di spettacolo).

— Data l'ampiezza delle attribuzioni agli enti locali nel quadro di un altrettanto ampio trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni, l'individuazione dei caratteri che vengono ad assumere, secondo il nuovo ordine, i rapporti fra Regioni ed enti locali non sembra per ora possibile se non in via di primissimo approccio. Inoltre, se teniamo conto del fatto che lo Stato si è riservato pochissimi poteri in ordine all'esercizio delle funzioni attribuite agli enti locali (se non erro, soltanto quelli dell'art. 19, terzo, quarto e quinto comma), — si può avere l'impressione che, con il decreto delegato, gli

enti locali siano entrati sempre più nettamente nell'orbita regionale o, con più precisione, che amministrazione regionale e amministrazione locale (in senso stretto) abbiano ricevuto una forte spinta verso la loro saldatura in un'unica amministrazione (locale in senso ampio).

Si registrano forti differenze fra le varie materie per quanto riguarda i poteri delle Regioni e le forme in cui questi sono destinati ad essere esercitati (la cooperazione Regioni - enti locali ha la sua espressione massima, per il decreto, nel settore dei servizi sociali), tuttavia si può dire che i rapporti fra Regioni ed enti locali hanno il loro centro nella attività di programmazione: e cioè, per un verso, nella prevista partecipazione-concorso degli enti locali alla formazione dei programmi regionali (cui si applicherebbe lo stesso metodo adottato per la formazione della programmazione statale, la quale vede il concorso delle Regioni) e, per l'altro, nell'esprimersi della supremazia regionale attraverso larghi poteri di programmazione, indirizzo e coordinamento nei confronti degli enti locali, vuoi per l'attività sostanziale vuoi per quella organizzativa. Con questo assetto il legislatore delegato ha dato applicazione fedele al principio dell'attribuzione diretta delle funzioni agli enti locali, ma insieme ha tentato di mitigarne le conseguenze, contemperando, da una parte, esclusività di competenza degli enti locali e supremazia della Regione; dall'altra, rigidità dell'attribuzione (e quindi dei confini fra amministrazioni) e necessaria fluidità di rapporti (e cioè unicità dell'amministrazione). In questo quadro, è interessante il largo ricorso alla legge regionale (artt. 25, 32, 45, ecc.), come strumento insieme, appunto, di garanzia degli enti locali e di indirizzo sugli enti stessi.

— Il legislatore delegato non ha avuto né l'ambizione né la possibilità giuridica di mettere su corretti binari la soluzione dei problemi della finanza locale. A parte il trasferimento in proprietà o in uso ai Comuni singoli o associati (qui il riferimento alle organizzazioni di Comuni ha una notevole rilevanza organizzativa), direttamente o per il tramite delle Regioni (artt. 25, quinto e settimo comma), dei beni delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e di altri enti pubblici (artt. 113, 115 e 117) e a parte la devolu-

zione agli enti locali delle entrate degli enti pubblici nazionali e locali relative alle funzioni trasferite (art. 120), la provvista dei mezzi finanziari necessari agli enti locali per l'esercizio dei loro nuovi compiti è assicurata (o dovrebbe esserlo, o chissà quando ciò avverrà) mediante l'assegnazione, da parte dello Stato, di quote determinate in base alla popolazione ed alla superficie dei singoli enti, da un fondo speciale (art. 132) e, per le funzioni di attribuzione regionale, mediante l'assegnazione di quota delle entrate aggiuntive spettanti alle Regioni stesse (art. 133). Continua, cioè, ed anzi si accentua, la « dipendenza » finanziaria degli enti locali minori, dallo Stato e dalle Regioni (a interessanti considerazioni dello stesso ordine si prestano le disposizioni relative alla provvista, da parte degli enti locali, del personale necessario per l'esercizio dei nuovi compiti, particolarmente per ciò che riguarda l'utilizzazione del personale degli enti pubblici toccati dal trasferimento di funzioni).

— Può essere interessante rilevare che il decreto delegato considera provvisoria, almeno per alcune sue parti, la sistemazione da esso data al settore degli enti locali, vuoi per i profili organizzativi e vuoi soprattutto per quelli sostanziali. Il decreto, infatti, fa vari riferimenti ad una futura legge sulle autonomie locali o di riforma degli enti locali territoriali e soprattutto prevede una numerosa serie di leggi che dovrebbero riordinare, in un prossimo futuro, le varie materie e le funzioni pertinenti (assistenza pubblica, sanità, ordinamento universitario, beni culturali, acque pubbliche, spettacoli ecc.). È difficile dire se a queste così ambiziose previsioni si accompagni la convinzione e la consapevolezza che l'effettivo riassetto degli enti locali esige anche il riordinamento, settore per settore, delle materie toccate dal decreto e quindi delle funzioni, per esse, attribuite a tali enti, a cominciare dalla fissazione dei principi di organizzazione e di attività valevoli per i singoli settori.

L'esame del decreto delegato mostra in conclusione, che esso addossa agli enti locali nuovi pesantissimi compiti e così ne modifica profondamente l'assetto funzionale. Questa modificazione avviene senza che sia predisposto un adeguato supporto strutturale e finanziario, cosicché non si può dire (Roversi - Monaco) che dal decreto

delegato il Comune esca rafforzato: sta invece che il vecchio e ammalato corpo degli enti locali rischia di essere schiacciato dal nuovo peso. Le « aperture » organizzative sono poche e di ambito limitato; mentre occorrerà vedere come esse si colleghino alle esperienze precedenti, e se e come possa continuare il processo da queste iniziato, a tali « aperture » si accompagna la rivelazione di strane insensibilità per i reali problemi di funzionamento delle autonomie locali. In questa situazione di « arricchimento » funzionale e di debolezza organizzativa degli enti locali, il sistema dei rapporti fra Regioni ed enti locali è tutto da disegnare, la programmazione essendo una formula che può nascondere realtà molto diverse. Non si vuol dire che in tutto ciò non vi siano fermenti positivi, utili elementi per l'avvio di un processo di razionale assetto degli enti locali: le stesse ambiguità del decreto possono risultare positive per questo avvio. Si vuol dire che, per quel che fa e per quel che omette, il decreto crea un'ulteriore ragione di crisi degli enti locali, contribuisce a scombussolare il già dissestato settore.

Il discorso del riordinamento dell'amministrazione locale, che del resto lo stesso decreto con la sua dichiarata « provvisorietà » sembra voler iniziare, riceve dal decreto stesso nuovi stimoli e si fa ancora più urgente.

II - LE IDEE DI BASE

4. *Il ruolo dell'ente locale: i ruoli degli enti locali*

Questo discorso non può che muovere dalla considerazione del ruolo dell'ente locale e passare attraverso alcuni « punti critici » della problematica del settore: l'autonomia, l'efficienza, la uniformità della disciplina dei soggetti di amministrazione locale.

Il problema del ruolo dell'ente locale è un problema di difficile trattazione per le sue connessioni ideologiche (qui il discorso può

essere ancor meno « neutrale » che altrove, dovendo per forza inserirsi in un quadro di riferimento ideologico-politico, esplicito o implicito che sia), per i suoi presupposti metodologici (a quale ruolo ci si riferisce: al ruolo « reale », ad un ruolo « tipico », ad un ruolo « progettuale »?), per i molti profili che esso, su di un piano, diciamo, più strettamente tecnico, presenta.

Contentiamoci, anche per il carattere introduttivo di questa relazione e per il particolare scopo per il quale il problema è qui posto, di un approccio generico, ancorato a certi valori che sembrano di diffusa accettazione nella attuale società politica italiana (e che in genere sono quelli che risultano dalla stessa Costituzione italiana o che, per meglio dire, sono prestati ad essa dalla opinione media che sopporta la Costituzione materiale). Tale approccio va tenuto ad un livello sufficientemente astratto per consentire la prospettiva più ampia in tema di orientamenti di riforma, ma non tanto da vietare una osservazione realistica dell'esperienza che si sta esaminando. (D'altra parte, la mancanza e, per lo meno, la larga insufficienza di ricerche storiche e sociologiche sul ruolo « reale » dell'ente locale in Italia non sembra consentire diversa possibilità).

Debbo inoltre, a questo punto, precisare — per quelle implicazioni che l'adozione di uno dei possibili ordini concettuali comporta — che, riferendomi all'« ente » locale, attribuisco alla parola « ente » il significato di struttura, organizzazione, complesso organizzativo, indipendentemente dal fatto che esso goda di personalità giuridica e senza, comunque, che da questo carattere, se pur esista, debbano necessariamente farsi derivare quelle conseguenze (staticità, separatezza, ecc.) che alla personalità giuridica tradizionalmente si collegano. Aggiungo che, pur convinto che la nozione di comunità e la realtà stessa delle comunità siano quanto di più oscuro e incerto si possano immaginare, considero l'ente locale, sempre e naturalmente, come espressione di una comunità i cui interessi e le cui idealità l'organizzazione integra e mira a soddisfare.

All'ente locale vengono in genere assegnati due ruoli o, per meglio dire, due ordini di ruoli.

Il primo ruolo è la produzione e la erogazione di servizi alla comunità che l'ente rappresenta e organizza. Si dice « primo » non

per un riconoscimento di preminenza, ma perché si tratta del compito che oggi viene più largamente e più immediatamente messo in risalto — e su questo si trovano d'accordo studiosi di diversa natura e di diversa ideologia — mentre forse in passato predominavano l'affermazione e la preoccupazione del ruolo politico del Comune. Tanto questo ruolo è sembrato congeniale all'ente locale che si è ravvisata una corrispondenza biunivoca fra di esso e l'attività di erogazione di servizi, nel senso che, se l'ente locale ha il compito di erogare servizi, l'erogazione di questi non può essere che un fatto di amministrazione locale: l'amministrazione per servizi, che è un modo nuovo di amministrazione, realizzerebbe la sostanza dell'ente locale. Il che è francamente eccessivo, sia perché riduce il ruolo dell'ente locale e sia perché oggi tutte le istituzioni politiche e amministrative, come aveva capito Duguitt già agli inizi del secolo, erogano servizi. Lo Stato contemporaneo è oggi, tutto, uno « stato di servizi » e, più aumenta il livello di industrializzazione, più questo carattere (com'è noto) viene in evidenza.

Il secondo ruolo dell'ente locale si potrebbe chiamare, ed è di solito chiamato, politico in contrapposto al primo che viene chiamato amministrativo, ma i due termini hanno un valore solo approssimativo e possono essere sostituiti da altri: in una società, come la nostra, che è insieme tecnocratica e democratica, il primo è più precisamente un ruolo tecnico, il secondo un ruolo democratico. Si tratta di un ruolo complesso e di più difficile descrizione. È un ruolo di partecipazione al processo politico e, più precisamente, di collegamento fra comunità locali ed apparato istituzionale. Esso consta di due aspetti o momenti. Ad un capo, l'ente locale ha una funzione dinamica, perché individua, aggrega e mette in circolo interessi (in senso ampio) nuovi, domande politiche nuove. Qui esso costituisce un punto di emersione della realtà sociale; riceve e trasmette all'intero apparato istituzionale la propulsione delle forze sociali. All'altro capo, l'ente locale, in quanto dà alle domande politiche una risposta coerente con i principi e gli orientamenti dell'intero apparato istituzionale, è elemento di legittimazione, conservazione e stabilizzazione di questo apparato. La prima è, come si è detto, una funzione dinamica, che, se spinta troppo oltre, può diventare eversiva (o quanto

meno, duramente conflittuale); la seconda è una funzione statica, che se accentua troppo i suoi caratteri, diventa compressione o repressione della realtà sociale. Della seconda si parla di meno che della prima, per lo meno se ne dimostra scarsa consapevolezza teorica; in pratica, non s'ignora che molti istituti della vita locale (es. i controlli dello Stato sull'ente locale e di un ente locale sull'altro) hanno appunto uno scopo di stabilizzazione. D'altra parte, questa funzione, in quanto puntualmente antagonista della prima, ne costituisce l'ombra e il risvolto: si può, quindi organizzare praticamente e definire teoricamente attraverso l'organizzazione e la definizione della prima. Per semplificare, quindi, il ruolo politico si può far consistere nell'individuare i nuovi interessi della comunità locale e nel (concorrere a) dar risposta alle domande che muovono da essa.

Credo che si possa esser d'accordo sull'esistenza di questi due ruoli (amministrativo o tecnico; politico o democratico). In una visione equilibrata (attenta cioè a certi valori medi) si dovrebbe concordare anche sul fatto che entrambi i ruoli hanno pari importanza e che non si può sacrificare o sminuire l'uno o l'altro senza toccare connotati essenziali dell'ente locale. Il problema grosso, a proposito del quale nascono le divergenze, è la composizione concreta dei due ruoli nell'ente locale, l'organizzazione di questo in modo da poter far fronte ad entrambe le esigenze, quella tecnico-amministrativa e quella politico-democratica. L'ideale sarebbe, e qui i due aspetti coinciderebbero compiutamente, che l'ente locale potesse decidere da sé, in risposta alle domande politiche locali, ed organizzare da sé i servizi da erogare alla propria comunità. Ma questo è stato possibile solo nel Comune storico. All'ideale si è avvicinato — più nella etichetta che nella realtà e solo nella sua prima fase — lo Stato liberale, in virtù dell'omogeneità della classe politica (e quindi della domanda politica « rilevante ») e sulla base di una formula che raccordava ad una politicalità generale una capacità amministrativa d'ordine superiore e ad una politicalità minore una capacità amministrativa d'ordine limitato (la tutela dei cosiddetti interessi locali). Aggiungasi che il tentativo di far combaciare perfettamente politica-amministrazione è stato sviluppato solo per il Comune; per la Provincia, il discorso già non reggeva più.

In una società politica profondamente più complicata e disomogenea qual'è l'attuale, nella quale si contrappongono e frammischiano fenomeni di estremo accentramento delle decisioni politiche e amministrative e fenomeni di quasi capillare apertura agli impulsi delle forze sociali e, nella quale, anche per questa ragione, il processo di convogliamento della domanda politica, da una parte, e di elaborazione e trasmissione della risposta istituzionale, dall'altra, è lungo e lento, e subisce forti condizionamenti generali soprattutto tecnici ed economici, sarebbe utopistico immaginare centri (cellule) di perfetta, puntuale e indipendente corrispondenza fra ruolo politico e ruolo amministrativo. Né gioverebbe, con ogni probabilità, vedere il problema come individuazione di strutture aventi dimensioni idonee alla contemporanea soddisfazione delle due funzioni (su questo profilo tornerò appresso).

Elementi vari convincono che occorre uscire dalla logica dell'ente locale, come tipo individuo e fisso, ed entrare in quello dell'amministrazione locale come struttura aggregata (e aggregante), della quale fanno parte più enti: non c'è cioè l'ente locale, ci sono *gli* enti locali. I due ruoli sono comuni all'intera amministrazione locale e trovano la loro equilibrata combinazione in essa. Ciascun ente locale ha invece un proprio ruolo, una propria « vocazione », che può essere (più raramente) un ruolo elementare o (più frequentemente: in uno stato democratico l'ente locale ha o dovrebbe avere sempre una legittimazione democratica) di composizione, con prevalenza tecnica o politica, ma non può certo racchiudere ed esprimere da solo la complessa dialettica fra politica e amministrazione. Tutta la esperienza amministrativa più recente — con l'accentuata pluralità di strutture di vita locale — indirizza in tale direzione (il che non significa, ovviamente, che tutto sia giustificato e da conservare). Ha questo significato la stessa creazione delle Regioni, non in quanto si sostituiscono allo Stato, ma in quanto si aggiungono ai centri locali esistenti come nuova sede di governo locale (ritenuta necessaria: ma neanche questo comporta che tutto debba rimanere come è ora).

L'ipotesi di lavoro che si assume è, dunque, che non ci siano uno o più ruoli (quelli identificati sopra) dell'ente locale, come modello generale e astratto, ma che ci sia un ruolo o una « frazione » di ruolo o una composizione di ruoli, di ciascun tipo di ente locale.

5. I punti critici: a) l'autonomia

A) Il più grosso dei punti critici del discorso sugli enti locali e sulla loro riforma è il problema dell'autonomia.

Si è sempre sostenuto e continua a sostenersi che l'autonomia dell'ente locale sarebbe qualcosa di strettamente connesso — anzi, tutta una cosa — con il suo ruolo politico. Il guaio è che l'autonomia — quando non è addirittura un'espressione enfatica — è un'affermazione ideologica (un'idea-formula), o politica (un'idea-forza) e, per la parte in cui ha un valore concettuale, è una nozione ambigua e incerta.

È nozione ambigua perché impegna due « soggetti » e trascorre dall'uno all'altro equivocamente: la comunità, che è (o dovrebbe essere) dotata di forza politica, ed una struttura sovrapposta alla comunità o in essa intessuta. Perché la nozione avesse un senso preciso, occorrerebbe — anche qui — una perfetta compenetrazione fra comunità e struttura, la totale e puntuale traduzione della forza politica della comunità in « effettività » amministrativa assicurata dalla struttura. Ma questo non è stato mai possibile e tanto meno è possibile oggi che i circuiti politici si sono allungati e complicati.

È nozione incerta, perché racchiude una pluralità di significati (situazioni e possibilità), dei quali non si è mai capito bene quale o quali fossero quelli essenzialmente caratterizzanti.

La dottrina giuridica ha errato lungamente alla ricerca dei connotati identificatori dello stato di autonomia, ma la sua fatica, a mano a mano che essa veniva mettendo in risalto l'uno o l'altro connotato, si è constatato risolversi, da una parte, in un impoverimento e offuscamento di questo concetto che, come modello organizzativo, probabilmente vive solo della ricchezza di tutti i suoi possibili contenuti, dall'altra, in una continua verifica dello stacco fra idea (qua-

lunque essa fosse) e realtà. Questa situazione si è prodotta nello Stato liberale e nella interpretazione che di esso hanno dato i giuristi, ma è continuata, ed anzi si è aggravata, anche oggi. Nello Stato liberale, l'equivoco è denunciato dal fatto che il Comune è stato ritenuto dotato di autonomia, fatta consistere all'incirca negli stessi connotati cui si dà rilievo oggi, ma nello stesso tempo è stato considerato (e trattato come) ente autarchico e, cioè « organo indiretto » dello Stato, con che i connotati dell'autonomia erano uno per uno rinnegati (al solito, la dottrina di Romano è esemplare in proposito). Oggi, il problema si pone nel senso di vedere se e quali dei possibili contenuti del concetto possano resistere nell'attuale struttura dello Stato, il che equivale a chiedersi se e come l'ente locale sia in grado di assolvere il ruolo politico che gli si riconosce proprio.

Nei più recenti tentativi di dare un preciso volto all'autonomia, si è insistito sul concetto di « proprietà » delle funzioni, e cioè sulla necessità di una precisa ripartizione di competenze fra Stato ed ente locale, oppure, preferibilmente, si è fatta consistere l'autonomia, con più aderenza alla sostanza del ruolo politico dell'ente locale, nella capacità di questo di darsi un indirizzo politico e amministrativo e cioè proprio di individuare e soddisfare gli interessi comunitari ritenuti meritevoli di tutela. Ma il primo modo di vedere presuppone in fondo una (separata) realtà giuridica ed economica di rilevanza esclusivamente locale, che è ormai inammissibile; e il secondo, se pure corretto in teoria, incontra (al solito) il grosso ostacolo della complessità e articolatezza del processo di convogliamento della domanda politica e della elaborazione e trasmissione della risposta istituzionale, che sono (come ho già rilevato) proprie della nostra società politica e lasciano pochi spazi liberi all'iniziativa immediata ed alla risposta puntuale dell'ente locale.

Proprio perché ci si è resi conto di ciò, il recupero del significato e del valore dell'autonomia (nell'idea e nella realtà) è stato tentato precisamente attraverso l'utilizzazione dei caratteri del processo ora messo in rilievo. Si è considerata l'autonomia non negata ma realizzata dalla programmazione — che è oggi il modo preferenziale (almeno nelle intenzioni) e razionale di collegare domanda politica e risposta istituzionale — come operazione che sollecita apporti crea-

tivi sia nella fase ascendente della elaborazione del programma che nella fase discendente dell'attuazione di esso: e più il processo programmatorio è visto e ordinato come fluido e continuo, meglio risulterebbe la creatività di questi apporti. Nella rappresentazione più fiduciosa in questa circolarità e plurisoggettiva del processo, l'autonomia è stata addirittura attribuita non già a singoli soggetti ma all'intero processo o all'intera amministrazione locale come procedimento o complesso di procedimenti programmatori.

Questa concezione ha sollevato e solleva, anche a prescindere dalla variante più radicale, molti dubbi. La convivenza fra autonomia e programmazione è una convivenza difficile. Se non è sufficiente la soggezione ad un programma, qualunque esso sia, per ritenere l'autonomia di un ente, non basta la sola (e qualunque forma di) partecipazione al procedimento di formazione del programma a trasformare l'assoggettato ad esso in soggetto che si autoindirizza (e quindi è autonomo).

La concezione è però interessante perché mostra in quali contraddizioni si impiglisce il tentativo di continuare indiscriminatamente, pur nell'attuale struttura istituzionale, l'autonomia di ogni ente locale (e, quel che più conta, l'eguale autonomia per tutti).

La verità è che non ogni ente locale è necessariamente autonomo, nel senso di disporre della capacità di darsi un indirizzo politico e amministrativo: non lo è certamente se esso si limita (e nei limiti in cui si riduce) ad erogare servizi, ma non lo è nemmeno sempre necessariamente pur se esplica un (qualche) ruolo politico, e cioè pur se partecipa al processo politico.

Dell'ente locale è sicura e generale una capacità di autodeterminarsi, nel senso della possibilità di commisurare la propria azione ai fini auto o etero imposti: commisurazione la quale comporta anche una certa capacità di autorganizzarsi (la potestà statutaria non mi pare presupponga necessariamente l'autonomia politica). L'autodeterminazione dell'ente locale è, o dovrebbe essere, sempre legata ad una sua idoneità rappresentativa della volontà e degli interessi della comunità: rappresentatività nascente da un rapporto di rappresentanza o quanto meno di autogoverno. Ma neppure questa rappresentatività realizza di per se stessa uno stato di autonomia. Solo

quando la volontà di un ente (di una comunità) influenza in modo decisivo il circuito di convogliamento della domanda politica e di elaborazione e fissazione della risposta istituzionale, si può dire che l'ente è autonomo e l'autonomia cresce e si rafforza a mano a mano che questa decisività si precisa: ci sono cioè più forme, più gradi di autonomia. Nella nostra struttura, per ora soltanto alla Regione è probabile che possa essere riconosciuta autonomia politica piena essendo possibile individuare in essa la potestà di indirizzo e con questa gli altri requisiti che tradizionalmente si collegano con lo stato di autonomia (potestà normativa, proprietà delle funzioni, ecc.); una autonomia che non è, come per gli enti dell'art. 128 Cost., una mera qualificazione normativa, ma una reale condizione di forza politica. Del resto, se l'avvento delle Regioni ha accelerato la crisi dell'ente locale, ciò è accaduto proprio perché, alla ribalta dell'amministrazione locale, si è, per la prima volta affacciato un soggetto effettivamente dotato di autonomia politica.

Le conseguenze di una chiarificazione del profilo dell'autonomia sono, quanto meno, che:

— il requisito-base di ogni proposta di riforma che vorrà essere realistica è quello di procedere non per affermazioni generali ma mediante la fissazione, per ciascun ente locale, di ambiti concreti e nominati di potestà e mediante la predisposizione delle condizioni reali atte a rendere effettivamente possibile l'esplicazione di tali potestà;

— non dev'essere prestato molto valore all'enfatica formula dell'art. 128: il limite costituzionale alla riforma si manifesta probabilmente più in ordine alle figure di possibili enti locali che alle loro potestà.

6. b) *l'efficienza*; c) *l'uniformità*

B) Il secondo punto critico è costituito dal problema dell'efficienza dell'ente locale.

Come ho detto sopra, il profilo dell'efficienza non era, nella sostanza, ignoto alla dottrina dello Stato liberale, perché la capacità

giuridica dell'ente autarchico di curare gli interessi di una comunità presupponeva una possibilità effettiva di soddisfarli. Ma il tema non veniva approfondito perché si immaginava o presumeva che il Comune, il solo vero ente locale, fosse — sempre e a prescindere dalle sue dimensioni e da ogni altro elemento di configurazione concreta — per virtù dello Spirito Santo e per legittimazione storica, idoneo a svolgere i compiti che gli erano imposti dall'ordinamento: su questo punto « la falsa coscienza » dell'idea liberale delle autonomie locali risalta pienamente.

Oggi sappiamo (anche se la presunzione ora rilevata non è totalmente caduta) che l'efficienza è un requisito « naturale » (nel senso di necessario) dell'ente locale, e che ogni discorso di riforma deve sviluppare, il più seriamente possibile, il tentativo di assicurare all'ente il massimo possibile d'efficienza. Ma è proprio qui che cominciano le difficoltà. Questo tentativo comporta la utilizzazione di delicate tecniche organizzative, ma richiede anzitutto la compiuta conoscenza della situazione di fatto, alla quale il tentativo si applica: ancor meno che per ogni altro, per questo profilo non è possibile e sufficiente un discorso astratto. Ora il livello di conoscenza della realtà dell'amministrazione locale italiana sarebbe da definire del tutto primitivo se non fosse per l'attenzione che qualche giurista e qualche studioso di scienza delle finanze hanno dedicato al tema. Nessuna (o quasi) analisi di scienza politica e sociologica; nessuna inchiesta o indagine, né pubblica né privata. Formulare proposte organizzative in questa situazione è estremamente difficile; si va a tentoni cercando di intuire più che di capire e sperando di azzeccare la soluzione. Della situazione si avvantaggia un ricorrente illuminismo e utopismo che naturalmente è sempre in grado di disegnare modelli astratti.

In generale, si può dire che l'efficienza non riguarda solo il ruolo di erogatore di servizi dell'ente locale, anche se è a proposito di tale ruolo che se ne parla di preferenza, ma riguarda anche la funzione politica dell'ente. È chiaro che l'ente deve potere assolvere con piena efficacia il suo compito di interprete e curatore (più o meno immediato) degli interessi e delle idealità della comunità locale: donde la necessaria ricerca degli strumenti adeguati allo scopo. Anche questo

duplice senso dell'efficienza crea dei problemi: e sono forse i problemi più grossi della materia. Quello che giova alla soddisfazione del compito tecnico-amministrativo, può non giovare alla soddisfazione del compito politico-democratico o addirittura comprometterla. Quando ciò accade, la soluzione non può essere trovata che in una diversificazione degli enti locali, nell'attrezzarne uno (o alcuni) per l'erogazione di servizi, altro (o altri) per la partecipazione al processo politico. È l'aspetto dell'efficienza che più fa emergere (può fare emergere) la necessità di modelli differenziati di enti locali.

L'assicurazione dell'efficienza comporta problemi inerenti a tutti gli elementi, caratteri e forme di azione dell'ente locale (un grosso problema riguarda, per esempio, la posizione del personale burocratico ed il rapporto di esso con il personale elettivo). Ma c'è un elemento che ha un'importanza decisiva da questo punto di vista; un'importanza in sé e in quanto condiziona altri caratteri della struttura dell'ente: è l'elemento della « dimensione ». È a proposito di esso che la difficoltà di conciliare l'esigenza di soddisfare sia il ruolo politico che quello amministrativo si rivela con maggiore acutezza e che la soluzione della diversificazione dei modelli (ricerca dei livelli ottimali di governo) appare la più adeguata e la più realistica, non volendo comprimere nessuna delle esigenze a vantaggio dell'altra. E, rimanendo nell'ambito del ruolo amministrativo, è chiaro che vi è stretta correlazione fra le dimensioni dell'ente e la consistenza delle funzioni che gli si attribuiscono. Il caso dell'ente intermedio è esemplare. Se gli si attribuiscono solo o prevalentemente, funzioni di programmazione, è logico che esso sia ampio o amplissimo; il prevalente compito di erogare servizi richiede invece dimensioni minori.

C) Il discorso sulla uniformità di disciplina degli enti locali, che è tutt'uno con il discorso sulla « metodologia » organizzativa o riorganizzativa di tali enti, dovrebbe essere lungo. Il legislatore italiano ispirandosi, come sappiamo, al sistema francese anziché a quello austriaco, adottò il principio dell'uniformità di disciplina, respingendo perfino l'idea di distinzione dei Comuni in classi. L'uniformità organizzativa, nel nostro ordinamento, è morta nei fatti (o per lo meno si è notevolmente allentata) prima che nell'ordine normativo. L'av-

vento delle Regioni ne ha praticamente segnato la fine anche nell'ordine normativo. Se pure il disegno delle autonomie locali classiche è rimasto inalterato, ad esse si sono sovrapposte e giustapposte molte e varie figure organizzative che, influenzando direttamente o indirettamente sulle strutture locali, le hanno differenziate (e talvolta in modo radicale) da luogo a luogo, di tal ch , se prima si sottolineava, unicamente e costantemente, l'esigenza della differenziazione, sembra emergere oggi anche l'esigenza del riordino e la ricostruzione di un sistema unitario sia pure in rinnovati principi e forme; e questo per molte ragioni: non ultima quella che Romeo gi  segnalava come uno dei motivi di fondo della scelta « unitaria »: la necessit  di assicurare uguaglianza di trattamento delle varie comunit  locali.

Il problema diventa cos  anche qui di equilibrare convenientemente l'esigenza di omogeneit  di regime giuridico e quella di elasticit  organizzativa e di aderenza alle concrete situazioni, ed   un problema difficile da risolvere perch  comporta anche scelte di autonomia e di efficienza.

L'aspirazione a questo equilibrio comporta sicuramente il rifiuto di una organizzazione totalmente aperta, costantemente fluida, che incessantemente crea se stessa e si distrugge attraverso nuove forme e negazioni delle precedenti forme. Lo « spontaneismo » sociale   buono per epoche eccezionali, non per l'ordinata vita di una comunit ;   un principio organizzativo nemico forse della efficienza, sicuramente della certezza dei rapporti e quindi della stessa libert  di vita della comunit . Ma il rifiuto di ci  non significa che vi debba essere preordinazione totale di modelli e immobilit  assoluta delle strutture prescelte, n  che possano (o debbano) mancare una considerazione unitaria dell'amministrazione locale e un processo continuo e sempre nuovo di integrazione degli elementi che la compongono.

La soluzione del grave problema sembra essere stata antiveduta dal costituente laddove esso, da una parte, richiede « leggi generali della Repubblica che... determinano le funzioni » (e di conseguenza la struttura) degli enti locali, dall'altra comprende certamente nella proclamata autonomia di essi una potest  organizzativa (statutaria), e ci  prevede un processo organizzativo che, coinvolgendo vari livelli di apporti,   idoneo a garantire insieme uniformit  ed elasticit .

Sulla partecipazione della Regione a questo processo organizzativo, la Costituzione tace del tutto (o quasi: poteri delle Regioni in ordine alle circoscrizioni comunali e provinciali ed alla istituzione di nuovi Comuni e Province); ma come ho già rilevato sopra, essa è implicita nella stessa presenza della Regione e nella compenetrazione dell'amministrazione locale (in senso stretto) con l'amministrazione regionale: non per nulla le maggiori modificazioni dell'assetto locale sono venute dalle Regioni, vuoi per diretto intervento organizzativo vuoi per l'influenza delle leggi settoriali. Dunque, dalla Costituzione « vivente » risulta la realtà di un processo organizzativo coinvolgente gradatamente Stato, Regioni, ed enti locali e sviluppantesi nel senso di una progressiva differenziazione di modelli, per opera successivamente di Regioni ed enti locali, nel quadro di principi unitari posti dallo Stato (più avanti accennerò alla diversa differenziazione nascente dalla possibilità di previsione di diversi tipi di struttura del governo locale).

Come poi questo equilibrio debba realizzarsi in concreto, è difficile dire. A me pare, comunque, che la legge della Repubblica dev'essere sì generale — e quindi mantenere aperte le possibilità organizzative degli altri soggetti coinvolti nel processo — ma non fino al punto da consistere in una mera posizione di « criteri » organizzativi. Questo vale non tanto per l'aspetto strutturale degli enti locali — perché la legge generale dovrà pur disegnare un modello organizzativo e dovrà indicare il ruolo assoluto e relativo dei vari enti — quanto per l'aspetto funzionale, dove, se certo è difficile una descrizione astratta e programmatica delle funzioni degli enti locali (le funzioni si identificano nella concretezza delle varie materie e dei presupposti del loro esercizio), non è più accettabile una semplice delineaazione, quale si propone da qualcuno, per tipi di funzioni (normativa, amministrativa e per servizi), che è quasi uguale a zero, e nemmeno una mera indicazione dei possibili settori di attività.

La mia opinione è che le leggi generali ex art. 128 dovrebbero stabilire, insieme con i lineamenti base delle strutture degli enti e con il loro ruolo (assoluto e relativo), i settori di materie loro attri-

buite e, in ordine ad esse, i criteri base organizzativi per l'esercizio delle funzioni, restando alla legislazione regionale prima, e alla potestà statutaria degli enti poi, di sviluppare, sempre più concretamente e puntualmente, le indicazioni generali delle leggi statali.

III - LE ALTERNATIVE DI RIFORMA

7. Il metodo

Posto che, attualmente, non sembra sia rimasto nessuno il quale ritenga soddisfacente e quindi intangibile il sistema dei poteri locali, il problema è *cosa fare e come farlo*.

Vediamo prima il come. Tutto al riguardo è stato proposto e può essere proposto: che occorre agire, o invece è necessario prima esplorare a fondo la realtà del governo locale; che si può (è preferibile) fare affidamento sulla creatività endogena del settore o bisogna invece ridisegnare razionalmente e astrattamente la mappa dei poteri locali; che sono sufficienti limitati anche se sensibili ritocchi o sono invece necessarie radicali riforme; che l'autonomia locale va riscoperta ed organizzata settore (di materia) per settore, oppure è auspicabile o necessaria una riforma generale; che la riforma dev'essere versata in un'unica Carta costituzionale delle autonomie o sono preferibili più leggi generali, ecc.

In verità qualunque orientamento che non sia quello di una riforma generale, meditata ma rapida, e profonda (ancor che non ever-siva), sembra oggi condannato dagli stessi sviluppi della situazione. L'avvento delle Regioni ha messo in moto un processo accelerato e caotico di trasformazione delle strutture locali, il quale ha avuto il suo ultimo atto nel decreto delegato n. 616. Senza un intervento riordinativo, questo processo rischia di continuare, aggravando il disordine del settore e l'inefficienza degli enti locali, e compromettendo definitivamente la possibilità di stabilire un giusto, e il più possibile

omogeneo, rapporto fra Regioni ed altri centri di vita locale. Ciò non significa che non si possano parallelamente avviare indagini o inchieste sulla realtà del governo locale, utili a controllare o a perfezionare i modelli organizzativi e non significa che non si possano studiare interventi specifici per singoli settori: l'essenziale è che si assuma la riforma delle autonomie locali come urgente e necessariamente generali.

È stata anche la effettività della situazione a dare risposta al dubbio se, per attuare la riforma, occorresse operare prima sulle funzioni e cioè effettuarne l'analisi e la redistribuzione (fra Stato, Regioni ed enti locali) o prima sulle strutture, intese è ovvio non come gusci organizzativi, ma come espressioni di ruoli generali e come « nodi » di relazioni fra diversi centri. Le Regioni si erano indirizzate nel secondo senso. La legge n. 382 e il decreto delegato n. 616 si sono invece concentrati sul primo, con la conseguenza di chiudere (almeno per ora) il discorso sulle funzioni e di rendere, per questo tipo di intervento, urgente ed esclusivo il discorso sulle strutture.

È destinato quindi necessariamente a prevalere il punto di vista che la riforma debba volgersi, anzitutto, al riordinamento delle strutture ed alla identificazione dei ruoli relativi delle singole strutture nel quadro complessivo del governo locale; è solo successivamente e in relazione alle scelte operate per questi punti che si potrà avviare l'opera di riqualificazione e riagggregazione delle concrete funzioni. In sostanza, il problema è oramai quello della individuazione e definizione dei cosiddetti livelli di governo locale.

Assolutamente secondario è invece se la riforma debba esprimersi attraverso un unico atto normativo (una nuova legge comunale e provinciale, come legge sulle amministrazioni locali) o attraverso varie leggi generali che disciplinino singoli punti (la Costituzione parla però di *leggi generali*). La soluzione di questo problema è ovviamente collegata al contenuto della riforma. Più la riforma è radicale, più si giustifica una sorta di unica Carta costituzionale delle autonomie. Tendenzialmente, e in via di principio, sembra auspicabile una legge generale di riordino del territorio e leggi particolari per singoli settori (per le aree metropolitane, per la partecipazione, ecc.). Se si aderisce all'idea che spetta allo Stato fissare i criteri-base

organizzativi per l'esercizio da parte degli enti locali delle funzioni loro attribuite nei vari settori di materie, essi troveranno posto nelle leggi-quadro per i singoli settori, le quali, sotto questo profilo, si presentano (anche) come « leggi generali » ai sensi dell'art. 128.

8. I livelli di governo

La questione dei livelli di governo locale è stata, negli ultimi anni, al centro del dibattito sulla riforma dell'amministrazione locale e tanto più giustificatamente lo è ora che l'azione delle Regioni, prima, e la legge n. 382 dopo hanno segnato la strada in questa direzione. Ci si chiede (oltre la Regione) un solo livello di governo o più livelli (due, tre)? La questione è strettamente legata al ruolo (o ai ruoli) dell'ente locale, ed alle dimensioni ottimali per svolgerli, oltre che ovviamente al tipo di relazioni possibili fra i vari enti.

Chi ha sostenuto la tesi dell'unico livello di governo si è basato sulla constatazione della disgregazione del settore, che la presenza di migliaia di microscopici soggetti di vita locale comporta, e sulla riflessione che solo centri di notevoli dimensioni possono essere in grado di svolgere con la necessaria efficienza le funzioni che questi soggetti hanno, ed in particolare di erogare i servizi che le collettività locali richiedono.

La constatazione e la riflessione sono in sé e per sé ineccepibili, ma esse non tengono sufficientemente conto né del fatto che ruolo dell'ente locale non è solo quello di erogare servizi, né del fatto che non tutti i servizi (o, si può anche dire, non tutti i momenti del procedimento di erogazione di un servizio) richiedono le stesse dimensioni e lo stesso *standard* di efficienza. Particolarmente importante è il primo punto. Il ruolo politico dell'ente locale non esige le stesse dimensioni del suo ruolo tecnico; nella sua forma partecipativa, esso esige anzi dimensioni ridotte. Nello stesso momento, quindi, in cui si afferma la necessità di creare centri di vita locale adeguati alla prestazione dei servizi « sociali », si riconosce implicitamente la necessità di moltiplicare i livelli di governo diversificandoli in base ai due ruoli che gli enti locali svolgono o possono svolgere. L'« unitary

principle », a cui sono ispirate le proposte del Redcliff-Maud Report, non è applicabile in Italia, particolarmente nell'attuale momento di sviluppo degli organismi di partecipazione popolare attraverso il decentramento infracomunale.

Sembra dunque giustamente prevalere la tesi dei due livelli di governo, posto d'altra parte che la presenza delle Regioni rende assurda la previsione ancora di altri livelli ed accantonano il discorso sulla possibilità e la opportunità di pensare a dei semi o sublivelli, vale a dire a degli organismi che operino, per compiti particolari e marginali, *fra* i vari livelli o al *disotto* addirittura del primo livello (pratica che andrebbe però contenuta in limiti molto ristretti, onde evitare la moltiplicazione dei livelli, e quindi una confusione organizzativa irrazionale e dispendiosa). Ma se la realtà stessa della vita locale spinge verso la previsione dei due livelli, ciò non significa che l'energica affermazione della necessità di dimensioni adeguate dell'ente locale destinato ad erogare servizi perda valore (e il problema, come è stato detto da altri, diventi nominalistico). Stabilita la necessaria esistenza dei due livelli, il discorso è ancora tutto da fare, perché si tratta di identificare concretamente i compiti, la posizione relativa dei due livelli, e il rapporto in cui essi si pongono con la comunità, anzi con le comunità di cui gli enti o apparati sono espressione.

Ci sono, infatti, varie possibilità di concepire, da tutti questi punti di vista, i due livelli e sembra proprio che mentre l'opinione prevalente sia oggi orientata per la istituzione dei due livelli, l'accordo finisca a questo punto. Restando in tale quadro, l'accento può mettersi, infatti, sull'ente di area più ristretta, considerandosi l'ente di area più ampia strutturalmente derivato dal primo, collegato alla comunità attraverso il primo, funzionalmente integrativo e coordinativo dell'azione del primo; viceversa, rovesciandosi il precedente modello, l'ente di area più ampia può essere considerato come l'ente primario, con piena e diretta rappresentatività, nel quale si concentra essenzialmente la vita locale, mentre l'ente di ambito più ristretto avrebbe funzioni particolari e limitate, e potendo apparire addirittura come un istituto di decentramento dell'ente maggiore; infine, i due enti possono venire a collocarsi sullo stesso piano, essere dotati

della stessa rappresentatività, con diversificazione funzionale più quantitativa che qualificativa fra di essi. Tutti questi modelli sono stati proposti, con maggiore o minore chiarezza, e se ne possono concepire altri ancora giovandosi del vario modo di configurare concretamente i tre modelli base.

La mia opinione è che la proposta più debole sia quella — che, però, oggi sembra raccogliere le maggiori adesioni — della istituzione di due enti di governo, di diverse dimensioni e con diversi ruoli (non sempre la diversità dei ruoli si coglie però con nettezza), ma di pari « valore »: ambedue ugualmente autonomi, ambedue con generalità di fini. Mi pare che si tratti di un disegno « astratto », basato sull'impossibile presupposto dell'esistenza e della convivenza di due enti totalmente paritari. A mio giudizio, un simile modello è destinato necessariamente a slittare verso uno degli altri due modelli: e, cioè, o verso il pratico annullamento dell'ente più piccolo (l'ente di secondo livello, valendosi soprattutto della sua forza programmatica, « mangia » il Comune) o verso la progressiva riduzione dell'ente di secondo livello ad emanazione del Comune e forma di esercizio delle competenze di questo.

Fra gli altri due modelli, la stessa esperienza di vita degli enti locali indirizza mi pare, nel senso della preferenza — per quella valutazione più approfondita che la situazione esige — per il secondo dei tre modelli, nel quale sembrano, inoltre, esser meglio rispettate le esigenze di diversificare i ruoli dei due enti, concentrando nell'ente di area maggiore, il quale dovrà quindi avere dimensioni adeguate, il compito di erogazione dei servizi (a partire dalla programmazione degli stessi), e affidando all'ente di area minore la funzione partecipativa e propulsiva, che è tanto meglio esplicata quanto più immediato e puntuale è il contatto fra apparato e comunità.

Una simile impostazione può dar luogo anch'essa a molte varianti, a seconda della maggiore e minore fedeltà a questa distinzione di ruoli. Una variante possibile ed equilibrata sarebbe quella che — pur insistendo sulla posizione « primaria », nel quadro dei centri di vita locale, dell'ente di area ampia e pur dotando questo del compito di programmare, di quello di erogazione di servizi ed anche di ogni attività amministrativa di carattere autoritativo (funzione in

senso proprio) che abbia natura discrezionale — non riduce l'ente di area ristretta ai soli compiti propulsivi e partecipativi (come i « local councils » britannici) ma lo riconosca idoneo alla prestazione di alcuni servizi (di attribuzione diretta o delegati), in particolare di quelli che richiedono anche essi un contatto immediato e puntuale fra apparato e membri della comunità (i cosiddetti servizi personali, in primo luogo l'assistenza: debbo dire che la distinzione fra servizi reali e servizi personali non è così netta e chiara come in genere si ritiene; dove si colloca per esempio la prestazione di alloggi?), oltre che allo svolgimento di specifiche funzioni amministrative ad esercizio vincolato o, anche, ad esercizio conformato da precisi parametri. Coerente al modello sarebbe, sul piano astratto, la diretta rappresentatività (elezione diretta dei titolari degli organi) di entrambi gli enti nei confronti delle comunità relative, rappresentatività « naturale » per l'ente di area minore, necessaria per l'ente di area maggiore in relazione alla sua stessa posizione di centro della vita locale. Le soluzioni che dotassero questo ente di una rappresentatività solo di 2° grado, divergerebbero dal modello e darebbero vita ad una variante intermedia fra il primo ed il secondo dei modelli sopra descritti, meno appetibile (sempre sul piano astratto) di quest'ultimo, anche se mitigato da quelle forme di collegamento fra ente di 2° grado e comunità di base in cui oggi si ravvisano delle espressioni bastarde di autogoverno.

È evidente che, secondo tale modello, l'ente di area minore risulterebbe privo di autonomia politica nel senso tradizionale: ma esso, per la parte di esercizio dei compiti propulsivi e partecipativi, concorrerebbe alla provvista e al continuo recupero di autonomia da parte dell'ente di area più ampia — minacciato nella sua autenticità democratica dalla stessa natura tecnica dei suoi compiti — anche assicurando alla capacità di questo il supporto politico-sociale adeguato. È invece possibile affermare l'autonomia dell'ente di area maggiore, in quanto esso è dotato di poteri programmatici, ma essa sarà effettiva o fittizia, maggiore o minore, a seconda dell'ampiezza di spazio che la superiore programmazione regionale lascerà al potere di indirizzo dello stesso ente, nei limiti cioè in cui questo potere di indirizzo, sia pure nell'ambito di indicazioni regionali di massima,

potrà collegarsi direttamente con gli interessi della comunità rappresentata e con l'esigenza di soddisfazione di essi e non si porrà come una mera capacità di dare particolareggiata attuazione a stringenti e « circostanziate » direttive regionali.

Trasferendo il discorso dal piano astratto al piano concreto delle strutture del nostro ordinamento, si vede subito come l'ente di area minore coincida o dovrebbe coincidere con il Comune, un Comune anzitutto « smitizzato », perché liberato dall'orpello di una falsa autonomia, e poi « ridimensionato » perché alleggerito dei compiti che esso ha dimostrato di non poter svolgere e quindi sostanzialmente « rigenerato »: considerato cioè oramai soprattutto come centro di partecipazione popolare e di propulsione politica e, solo in via sussidiaria, come ente gestore di specifici servizi e dotato di funzioni amministrative minori. Una simile trasformazione comporterebbe molte difficoltà pratiche, nessuna difficoltà d'ordine normativo e costituzionale, se non si voglia attribuire alla espressione « ente autonomo » dell'art. 128 il valore normativo più stringente e il significato più rigoroso e restrittivo.

Il problema grosso — il nodo intricato — al cui scioglimento si è soprattutto dedicata l'attività dei politici e degli studiosi, è quello dell'ente di area più ampia (secondo la terminologia tradizionale, dell'ente intermedio, anche se, quando si coniò l'espressione, si pensava all'intermediazione fra Comuni e Stato che era tutt'altra cosa e che, comunque oggi è assicurata, con riferimento a tutti gli enti locali, dalla Regione, ed anche se non si è mai ben capito in che cosa dovesse consistere questa « intermediazione »). Problema grosso per tre ragioni: *primo*, perché, a parte i passi iniziali mossi in questa strada dalle Regioni (Comprensori) e dallo stesso Stato (Comunità montane), un ente di questo genere non esiste nel nostro ordinamento; *secondo*, perché gli artt. 114, 128 e la disp. trans. VIII della Costituzione, con elenco che potrebbe essere ed è normalmente considerato tassativo, menzionano solo il Comune e la Provincia; *terzo*, perché la Provincia attuale sicuramente non è l'ente di cui si parla ed è molto dubbio che possa diventarlo.

Le soluzioni possibili di questo problema sono note e sono noti i vantaggi e gli inconvenienti che ciascuna di essa presenta. Le solu-

zioni principali non sono più di tre: o creare un organismo totalmente nuovo; o procedere per aggregazione di enti territoriali minori e soggetti assimilabili; o utilizzare la Provincia.

La prima soluzione è la sola che realizzi in modo fedele il disegno organizzativo sopra tracciato e soddisfi con ciò l'esigenza di un totale riordinamento dell'amministrazione locale; la riforma sarebbe effettiva e radicale (è l'approccio « *organico* » di cui parla Roussillon). Questa soluzione esige però, se si ritiene tassativo l'elenco degli artt. 114, 118 e disp. VIII, una modificazione della Costituzione. La seconda soluzione ha il pregio della gradualità e della mancanza (almeno in via di principio) di contrasto con la Costituzione: ma, perché di riforma si possa parlare, si dovrebbe andare molto oltre i tentativi finora compiuti, e dar vita ad organismi di derivazione e struttura latamente consortile, ma coattivi e con larghissima plurifunzionalità. Il difetto di questa soluzione, la quale rischia di rimanere nell'ambito degli *approcci funzionali*, sta in ciò che più si mette il piede sull'acceleratore, più si rischia di intoppiare nell'ostacolo costituzionale dell'« autonomia » (rigorosamente intesa) dei Comuni, mentre se si frena troppo non si ha una riforma seria, ma un nuovo inutile rammendo. La terza soluzione — utilizzazione della Provincia — avrebbe un solo, ma enorme vantaggio, almeno a prima vista: essa consentirebbe cioè di evitare l'ostacolo costituzionale. Ma vi è, anzitutto (anche in presenza dell'art. 113 Cost.), la grossa difficoltà di passare dal numero di Province oggi esistente a quello (almeno il triplo) che verrebbe fuori adottando una dimensione adeguata al nuovo ruolo di esse, dimensione che dovrebbe essere mediamente pari a quella dei Comprensori e delle Comunità montane. Ma al di là di queste difficoltà, nasce una domanda preoccupante: un ente dal ruolo così radicalmente trasformato — si può dire che solo il nome sarebbe lo stesso — è ancora la Provincia cui si riferisce la Costituzione? L'ostacolo costituzionale è veramente evitato?

Arrivati a questo punto, si vede come la scelta sia fra affrontare con franchezza l'ostacolo costituzionale (prima soluzione), sforzarsi di aggirarlo (seconda soluzione), tentare una sagace ma scoperta elusione della volontà costituzionale (terza soluzione). (Affrontare con franchezza l'ostacolo costituzionale, avverto, può significare anche

soltanto dare un'interpretazione aperta di essa). Il problema, allora, non è più tecnico, bensì quello dell'esistenza della volontà e della forza politica di regolare in un certo modo i rapporti con la Costituzione; ma se questa volontà e questa forza politica esistono, mi domando: perché non utilizzarle affrontando con franchezza l'ostacolo costituzionale?

9. *Alla ricerca di una tipologia*

Abbiamo già considerato (n. 6) la disomogeneità organizzativa sotto il profilo dell'arricchimento progressivo, dall'alto in basso, delle linee di struttura dell'ente locale. Consideriamola ora, come ci siamo riservati di fare, sotto il profilo della possibilità di previsione di diversi tipi di struttura del governo locale.

Il problema è stato visto con prevalente o esclusiva considerazione della situazione delle aree metropolitane, una situazione unanimemente riconosciuta come nettamente diversa da quella delle altre aree e tale quindi da richiedere un diverso tipo di organizzazione. In realtà, delle aree metropolitane si è normalmente discusso per rilevare l'inapplicabilità ad esse del regime normale, non per disegnarne, con l'auspicabile compiutezza, il regime organizzativo specifico: forse ha pesato qui più che altrove la mancanza di conoscenza della reale condizione di vita delle aree metropolitane e prima ancora sono mancate la stessa concorde definizione di tali agglomerati e la loro concreta individuazione. È noto, infatti, quanto diverse siano le opinioni in proposito e la varietà di qualificazioni che ne derivano. Personalmente — sia detto per incidente — mi sembra preferibile la tesi che considera con larghezza l'esistenza di tali aree, partendo dalla giusta considerazione della analogia dei problemi che presentano tutti gli agglomerati superanti un certo livello di urbanizzazione. Condividerei quindi i criteri adottati dal gruppo di Pavia per la loro identificazione: sono aree metropolitane, oltre quelle di solito battezzate tali (Roma, Milano, Napoli, Torino, Genova), le altre aree che comprendono, intorno ad un Comune di 300.000 abitanti una popolazione residente non inferiore ad un milione di abitanti (si aggiunge

anche il requisito di una densità di insediamenti di almeno 1.000 abitanti per kmq).

L'argomento del regime delle aree metropolitane può essere solo sfiorato. È evidente che la eccezionalità di questo regime è in stretta correlazione con il tipo di regime normale che si assume come punto di riferimento. Faccio due esempi. Il Redcliffe-Maud Report, che proponeva come normale modello di governo locale *un solo livello operativo (unitary authorities)*, vedeva l'eccezionalità del regime dei grandi agglomerati urbani (identificati con criteri restrittivi) nella previsione di *due livelli operazionali*, contee e distretti, responsabili, rispettivamente, per i servizi ambientali e per quelli personali. Con totale rovesciamento di prospettiva, il progetto pavese da una parte propone i due livelli di governo locale e dota di larghe funzioni il livello di aree inferiori (Comune), dall'altra prevede, per le aree metropolitane, un potenziamento del livello di area più ampia (Provincia) con passaggio ad essa di molte funzioni altrimenti spettanti ai Comuni e conseguente unificazione delle competenze pianificatorie e di quelle concernenti i servizi cosiddetti reali attorno ad un unico centro in grado di coordinare in forma integrata l'assetto territoriale dell'area.

Questi esempi mostrano che le aree metropolitane, per la loro consistenza demografica, per il volume di servizi che erogano, per la necessità, da una parte di concentrazione delle strutture addette a tale erogazione, dall'altra di più continui e capillari contatti con le comunità e subcomunità locali, non solo impongono la previsione dei due livelli, ma richiedono fra gli stessi un maggiore equilibrio, una più complessa ed articolata dialettica. Ciò significa che se l'ente locale di area vasta viene posto al centro dell'amministrazione locale in genere, come sopra ho proposto, per le aree metropolitane occorre invece rinforzare l'ente di area ristretta, accrescendo la quantità dei servizi erogabili da esso e dotandolo di un più ricco numero di funzioni (in senso proprio). Questo sarà, da una parte, tanto più necessario, dall'altra, tanto più efficace, se a siffatto potenziamento delle strutture « politiche » di base si accompagneranno forme di decentramento burocratico (per servizi e per aziende), che arricchiscano le possibilità di azione di quelle strutture e ne aumentino il contatto

con la comunità. Nell'area metropolitana, cioè, l'organismo di livello inferiore, il quale dovrebbe essere di dimensioni maggiori di quelle consuete, acquista maggiore volume di compiti e di funzioni, ciò che si dovrebbe tradurre in una più consistente capacità di autodeterminazione.

Essendo pacifica la differenziazione tipologica delle aree metropolitane, pur se variano le proposte organizzative che le riguardano, mi chiedo se tutte le altre aree e le corrispondenti amministrazioni locali vadano collocate in un'unica categoria o se non vi sia possibilità e giustificazione di operare altre distinzioni. Mi chiedo, soprattutto, se la situazione delle aree in cui i Comuni si presentano come sparsi e distanti sul territorio (che non sono solo le aree montane, sulle quali è soprattutto caduta l'attenzione) ed hanno all'incirca le stesse dimensioni, la stessa consistenza demografica e, comunque, lo stesso peso nella economia generale del territorio possa essere considerata assolutamente identica a quella delle aree in cui alcuni Comuni minori gravitano intorno ad un centro comunale principale (pur s'intende, senza avere le caratteristiche delle aree metropolitane vere e proprie), il quale viene a costituire un centro naturale di riferimento dell'ente di area vasta.

La differenza di tessuto socio-economico dei due ordini di aree certamente esiste e questo giustificerebbe strutture diverse nei due casi e giustificerebbe soprattutto un diverso modo di distribuzione delle competenze fra ente di area maggiore ed ente di area minore. Ma le soluzioni dovrebbero essere attentamente meditate affacciandosi al riguardo esigenze di ordine diverso. Se si parte dall'idea che le aree con Comuni distanti e « paritari » costituiscono il fenomeno tipico, al quale meglio si attaglia il modello di amministrazione locale di cui si è parlato (in questa ipotesi più tipicamente si coglie, appunto, la disgregazione della vita locale e la necessità di un riaccorpamento delle strutture in centri di dimensioni vitali), le altre aree rappresenterebbero anch'esse una eccezione, avente qualche tratto in comune con l'eccezione rappresentata dalle aree metropolitane. Se questo è vero, sarebbe legittimo far loro un regime analogo al regime delle aree metropolitane o che sia a mezza strada fra i due regimi.

10. *La struttura interna: il principio burocratico*

Parlando della struttura interna degli enti locali non intendo occuparmi degli organi elettivi di tali enti, delle loro funzioni, del loro rapporto reciproco. Non sembra che ci sia motivo di discostarsi, per l'ordinamento di governo degli enti, dal modello tradizionale, che l'esperienza ha dimostrato, pienamente adeguato, anche per la sua elasticità. L'autonomia organizzativa degli enti consentirà (particolarmente all'ente di area più vasta per il quale il problema è più vivo) una più puntuale articolazione delle strutture determinate dalla legge nelle loro grandi linee e dovrà servire soprattutto per stabilire la ripartizione delle competenze fra di esse. D'altra parte il riordinamento degli enti, dando una certa omogeneità alle dimensioni di essi, limiterà (il caso delle aree metropolitane a parte) quelle enormi differenze fra ente ed ente, che erano, come si è visto, uno dei motivi di sconnessione e di confusione dell'intero apparato. Intendo solo richiamare l'attenzione sull'importanza che assumono, in una meditata riforma dell'organizzazione locale, la giusta considerazione dell'elemento burocratico dell'organizzazione ed il raggiungimento di un soddisfacente equilibrio fra posizione e funzioni di esso e posizione e funzioni dell'elemento politico (o elettivo).

La burocrazia locale, alla quale è stata dedicata qualche attenta analisi, non ha mai goduto buona fama né fra gli studiosi né più genericamente nell'opinione pubblica. Agli studiosi essa (in primo luogo, il segretario comunale) è apparsa come uno degli strumenti di controllo dello Stato accentrato sull'ente locale; se ne è poi segnalato, in generale, l'inquinamento negli ultimi tempi da parte della politica; ancor più di recente, si è constatato essere diventata, particolarmente in certe zone d'Italia, il prodotto di una politica, anzi di un servizio, di assistenza.

Se la riforma del governo locale in Italia passa per una riconsiderazione della posizione dell'elemento burocratico, questa presuppone dunque a sua volta la soluzione del problema del personale, sul quale ha richiamato l'attenzione di recente, fra gli altri, Dente, mettendo in evidenza il gonfiamento abnorme delle burocrazie locali, il grave peso che questo personale costituisce per le finanze locali

anche per l'assurda politica di « omogeneizzazione » delle differenti situazioni perseguita dalle associazioni sindacali, la degenerazione assistenziale della sua provvista, la conseguente fatale inadeguatezza tecnica di esso. Ogni riforma è destinata a fallire senza il completo riordinamento del settore, profilo delle retribuzioni compreso.

È dunque ad una burocrazia riformata che mi riferisco, se dico che essa deve trovare — particolarmente negli organismi di area vasta, che sono quelli in cui si è richiesta negli operatori la maggiore capacità tecnico-professionale — un posto preminente nell'azione dell'ente locale. Non m'immagino niente di simile al City Manager, ma penso che, se la direzione superiore e il controllo delle unità operative non possono che spettare agli organi di governo, la responsabilità dell'azione di esse deve concentrarsi negli operatori professionali dei quali dev'essere assicurata tanto la competenza tecnica quanto l'indipendenza e l'imparzialità. E questo deve accadere sia se le unità operative sono parti coerenti — unite o decentrate — dall'apparato dell'ente locale, sia se se ne distaccino ed in qualunque forma se ne distaccino; in forma di aziende, o agenzie o società per la gestione di servizi, ecc.

Direi anzi, che se per gli enti di vaste o vastissime dimensioni (enti di area metropolitana), ogni iniziativa di decentramento è, più che opportuna, necessaria per la efficiente gestione dei servizi, questo decentramento presuppone e comporta le più ampie utilizzazioni degli operatori professionali. La riforma dell'amministrazione locale dovrà dare figura chiara e stabile ad un rapporto quale è quello fra burocrati e politici, che si è sempre presentato in passato, per ragioni diverse, in forme varie ed ambigue e dovrà individuare i modi migliori per dare corretta attuazione al « principio burocratico » (che non significa necessariamente principio gerarchico e simili).

11. *Le Regioni nell'amministrazione locale*

Al centro della riforma dell'amministrazione locale e delle alternative che essa presenta, sta la difficile determinazione della posizione delle Regioni *rispetto a, e in, questa amministrazione e dei rap-*

porti fra le Regioni e gli altri centri di vita locale, posizione e rapporti che, per giunta, soltanto in minima parte possono risultare da predisposizioni normative, essendo principalmente affidata alla stessa effettività di azione dei soggetti coinvolti nella complessa e fluida esperienza. Vediamo in prospettiva questi problemi, ai quali si è già accennato sotto vari profili.

La Regione è destinata ad operare sulla conformazione e l'azione degli altri centri locali attraverso i suoi poteri organizzativi e i suoi poteri di indirizzo e di controllo sostanziali (non importa mediante quale tipo di atti — normativi, di direzione o concreti — essi si esplicino).

Anzitutto, la Regione concorre a conformare la figura degli enti locali e i rapporti che questi hanno fra di loro e con la stessa Regione, incidendo sulle loro funzioni in sede di attribuzione e ripartizione di competenze nelle materie di sua pertinenza. Sappiamo come in questo campo, le Regioni abbiano fatto sentire, anche al di là dei limiti posti dalla disp. VIII trans. della Costituzione, la loro iniziativa che ha avuto il suo punto di più ampia emersione nell'uso prima, nell'adattamento poi dello strumento della delega. Le sistemazioni settoriali che sono state avviate dalle Regioni hanno, si può dire, rifondato, pezzo per pezzo, il ruolo degli enti locali. Oggi, il problema del potere delle Regioni al riguardo — che non sembra proprio contestabile, anche se deve trovare i suoi limiti e i principi essenziali del suo esercizio in una o più leggi generali della Repubblica (art. 128 Cost.) — si specifica come problema della possibilità di modifica degli ordini di attribuzioni fissati dal decreto delegato n. 616. Il problema solleverà molte discussioni, ma io non credo che, nelle materie di competenza regionale ex art. 117 Cost., le disposizioni del decreto delegato siano completamente immodificabili dalle Regioni, specialmente per ciò che riguarda la distribuzione delle funzioni fra gli enti locali: pensare diversamente significherebbe attribuire allo Stato un potere disciplinatorio di tali enti che va molto oltre l'intervento di carattere generale consentito dall'art. 128.

Sul terreno più propriamente organizzativo, la Regione concorre a definire la figura e la posizione degli enti locali in vari modi: direttamente, intervenendo sulla organizzazione degli enti, indirettamente

creando amministrazioni parallele o alternative. Le Regioni hanno molto operato sia nel primo sia nel secondo campo, portando così avanti quella silenziosa e indolore attività di trasformazione dell'amministrazione locale che è stato l'inevitabile, e non sempre censurabile, effetto dell'assoluta (o quasi: c'è la notevole eccezione della creazione delle Comunità montane) inerzia dello Stato. Se una legge dello Stato risolverà il problema del cosiddetto ente intermedio, l'iniziativa regionale di diretta organizzazione degli enti è destinata a diminuire, non a cessare: residuerà sempre, come ho detto sopra, l'attività legislativa regionale di completamento di una siffatta legge statale e residueranno tutte quelle particolari iniziative « aggregative » dei centri elementari di vita locale che la Regione ha finora assunto e che nemmeno d'ora in avanti sembrano precluse ad essa.

Più delicato l'aspetto dell'influenza organizzativa indiretta attraverso la creazione di enti settoriali. Questo problema non riguarda tanto gli enti che nascono nell'ambito dei centri locali (di primo e di secondo livello), la cui esistenza non dovrebbe interessare la Regione se non per il profilo del controllo e di qualche eventuale collegamento organizzativo (vedi però lo strano art. 13 del D. L. n. 616) e non dovrebbe in genere sollevare particolari difficoltà, anche se la legge n. 382 e D. L. n. 616 li guardano con sfavore (sfavore ingiustificato dal momento che, come rileva Trimarchi nel saggio che figura nel presente volume), enti siffatti possono essere tecnicamente opportuni, mentre la legittimazione democratica non è requisito esclusivo degli enti comunitari generali). Riguarda gli enti regionali e in genere le figure organizzative regionali, attraverso le quali la Regione viene sostanzialmente a costruire, valendosi dei poteri ex art. 117 Cost., una amministrazione parallela e alternativa rispetto all'amministrazione mediante gli enti locali territoriali, che sembra essere invece preferita dall'art. 118, ultimo comma. Questa amministrazione parallela o alternativa certamente ha, in singoli casi una piena giustificazione (tipico il caso delle aziende regionali di trasporto) e non è detto che debba necessariamente mancare di legittimazione democratica. Tuttavia, se estesa e stabile, essa finirebbe anzitutto per snaturare sostanzialmente e appesantire il ruolo della Regione, che deve restare soprattutto un ruolo di governo e di programmazione; e poi

per esercitare la funzione che l'amministrazione statale dello stesso tipo ha in passato esercitato rispetto agli enti locali: limitarne gravemente l'autonomia sia con il sottrarre ad essi territori vitali sia con l'influire direttamente e indirettamente — al limite per il solo fatto di esistere — sull'azione di tali enti. Una delle chiavi di determinazione dell'ambito di autonomia degli enti locali è dunque nelle mani della Regione ed è difficile trovare il sistema di disciplinarne concretamente l'uso.

Grossi canali di influenza sono ovviamente costituiti dagli atti di indirizzo e di controllo. Il controllo, anzitutto. È vero che normalmente si tratta solo di controllo di legittimità, ma anche questo controllo si presta egregiamente, come sappiamo, non solo a scopi di indirizzo ma proprio della più stretta tutela. In una riforma dell'amministrazione locale, il punto non va trascurato: solo la limitazione del controllo agli atti generali e programmatici o, addirittura, la sua trasformazione in un controllo di gestione possono ridurre a dimensioni accettabili — per il punto — la supremazia e l'ingerenza della Regione.

Lo strumento regionale, che più incisivamente e generalmente è destinato ad agire (il D. Dl. n. 616 vi fa ampio riferimento a cominciare dall'art. 11) sugli enti locali guidandone l'attività, è la programmazione. Si tratta di uno strumento ideale perché se da una parte influenza decisamente la vita degli enti locali, dall'altra non ne soffoca necessariamente la capacità di autodeterminazione: nel modello, che è stato da varie parti delinato, il metodo della programmazione fa della Regione il centro di una struttura, in cui l'autonomia regionale esprime sì il massimo della sua potenza, ma nello stesso tempo anche della sua creatività ed elasticità, non eliminando ma realizzando e custodendo tutte le altre autonomie. Il modello è suggestivo. Ma di quale programmazione si deve trattare perché questo miracolo si attui? Mi pare che i requisiti di una siffatta programmazione siano soprattutto tre.

Anzitutto, si deve trattare di programmazione a grosse maglie, la quale quindi lasci agli enti locali (prevalentemente, l'ente di area vasta) la possibilità di muoversi liberamente fra maglia e maglia. Stretta condizione dell'autonomia o semiautonomia di questo ente è, come

ho rilevato sopra, che esso disponga di spazi liberi nei quali esercitare le sue scelte. In secondo luogo, si deve trattare di programmazione elaborata con la più ampia partecipazione degli enti locali (art. 11, D. Dl. n. 616). Il concorso alla programmazione regionale non è elemento sufficiente per ritenere salvaguardata l'autonomia degli enti locali: ma una programmazione, che cada unilateralmente e autoritativamente su di essi, o rispetto alla quale il concorso degli enti locali non sia organizzato in modo tale da essere effettivo, preclude in radice la possibilità di un discorso autonomistico. In terzo luogo, gli indirizzi debbono essere stabili, palesi, estrinsecati cioè il più possibile in atti espressi di programmazione, il che, fra l'altro, concorre a garantire che per prima la Regione sia vincolata dall'atto programmatico, fino a revoca o modifica dello stesso.

L'attività d'indirizzo è così complessa e vive così pienamente di effettività ed aderenza alle mutevoli necessità dell'azione, che è impossibile pretendere la totale condensazione in forme tipiche. Quindi, anche la Regione guida e continuerà a guidare, attraverso manifestazioni informali, gli enti locali. Non tutte sono da considerare patologiche. Alcune sì: certamente lo è, come si è detto, il ricorso alla manovra dei finanziamenti come strumenti puntuali e persuasivi di somministrazione di indirizzi. Se la legislazione regionale è stata soprattutto una legislazione di spese, di questa molta parte è consistita nella previsione di ausili, praticamente di libera erogazione regionale, agli enti locali. La cessazione di questa pratica è legata al riassetto finanziario degli enti locali, all'esatta e preordinata assegnazione a questi dei mezzi adeguati ai loro fini, in una sola parola ad una riforma della finanza locale: il D. Dl. n. 616 non solo non risolve, o attenua la situazione, ma forse la aggrava.

Sotto vari e convergenti profili, la Regione dunque « modella » gli enti locali, influenzandone decisamente la figura e l'azione. Perché questa influenza non si trasformi in dominio, non bastano le proclamazioni generali (come quelle della Costituzione e degli statuti regionali). È necessario l'attuarsi di una serie di condizioni che limitino la supremazia regionale e rafforzino la posizione degli enti locali.

La condizione principale è rappresentata dalla stessa emanazione delle leggi generali ex art. 128 Cost., nelle quali trovano posto i prin-

cipi essenziali sulla organizzazione e sulle competenze degli enti locali e, aggiungerei, di tutte le figure organizzative che a questi si riconducono (non mi pare da approvare l'art. 25 del D. Dl. n. 616 che lascia totalmente alle Regioni la disciplina delle forme anche obbligatorie di associazione o cooperazione fra enti locali per la gestione dei servizi sociali e sanitari, almeno se si ritiene che queste forme possano uscire dal quadro dei consorzi previsti dalla vigente legge comunale e provinciale). Da tali leggi, inoltre, debbono essere concretamente ribaditi i poteri statutari degli stessi enti. Non mi meraviglierei che nelle leggi statali avessero ospitalità anche i principi in ordine ai poteri organizzativi e di indirizzo delle Regioni sugli enti locali che, a mio giudizio, rientrano di pieno diritto nella materia dell'art. 128. Ancora, dalle medesime leggi dovrebbe risultare l'ordine dei poteri delle Regioni sugli enti locali e con esso dovrebbe uscire confermato il modello — che sembra il più rispondente al dettato costituzionale ed alla logica complessiva delle istituzioni locali — della Regione come ente prevalentemente di governo e di indirizzo sugli enti locali, costituiti centri primari di gestione di servizi e di alimentazione popolare dei circuiti politici.

Sono poi essenziali la riforma dei controlli e la riforma della finanza locale, senza le quali non vi è vera riforma dell'amministrazione locale.

Con ciò, l'azione regionale è limitata e incanalata, ma non viene certamente meno, per la Regione, qualsiasi possibilità di porsi al centro dell'ordinamento locale con pretesa di totale assoggettamento di esso. Una reale capacità di autodeterminazione degli enti locali si realizza e si misura nella quotidianità dei rapporti con la Regione. Nei limiti in cui questa si porrà e si vedrà soltanto come espressione esponenziale di un sistema ispirato ad una ricchezza e autenticità di iniziative da parte di tutti i centri che lo costituiscono — risolvendo l'attuale ambiguità (Berti) della sua posizione — non solo si potrà parlare di riforma dell'amministrazione locale, ma la Regione darà ad essa un decisivo contributo, garantendo insieme l'autonomia *del* sistema e le autonomie *nel* sistema. Altrimenti, la riforma (se si farà) è destinata a fallire molto rapidamente.

GUSTAVO ZAGREBELSKY

I PRESUPPOSTI COSTITUZIONALI DELLA RIFORMA DEL GOVERNO LOCALE

Forse i presupposti costituzionali della riforma del governo locale sono al di là di alcuni problemi e grandi dati della questione. Oggi però è troppo poco significativi per poter fornire elementi ad una risposta di quadro generale ai problemi oggi aperti. Ed in effetti, non è casuale la circostanza che anche chi non si muove nell'orbita radicale del titolo V della Costituzione come è pagina bianca scritta dal costituente senza che ne avrebbe fatto prova e nella quale oggi dunque essere iscritto uno o quasi uno il sistema delle autonomie locali, sia rimbalzando i rischi di andare ad interpretare la via della ricostruzione sistematica di organi di quelle che — spesso troppo a buon mercato, senza cioè i necessari approfondimenti — si designano il « disegno costituzionale ». Il professore intende la ricostruzione in senso le manipolazioni e posteriori del materiale normativo offerto dalla Costituzione, per giustificare o più facilmente, rendere compatibile con il dato costituzionale, disegni istituzionali che prescindono corpo dall'evoluzione dei rapporti sociali e dei concetti nuovi istituzionali degli stati che vediamo.

Al più, il problema diretto al testo della Costituzione è fatto di aspetti specifici del problema. Poiché il titolo V è così sfuggente e polivalente, non è difficile polarizzarlo come in direzione le più diverse.

Ma, a parte questo, non c'è forse il timore che è vengono dei presupposti e fino alle ultime conseguenze l'ipotesi della riforma.

GUSTAVO ZAGREBELSKY

LA RIFORMA DEL GOVERNO LOCALE
E I PRESUPPOSTI COSTITUZIONALI

1: *Premessa*

Forse per nessun settore delle istituzioni è difficile quanto per le autonomie locali tracciare una « premessa costituzionale » che vada al di là di alcuni primissimi e grezzi dati della questione, troppo ovvi e troppo poco significativi per poter fornire elementi ad una risposta di quadro generale ai problemi oggi aperti. Ed in effetti non è certamente casuale la circostanza che anche chi non si muove nell'ottica radicale del titolo V della Costituzione come « pagina bianca », scritta dal costituente senza che ne risultino linee precise e nella quale possa oggi dunque essere riscritto tutto o quasi tutto il sistema delle autonomie locali, sia cionondimeno restio di solito ad intraprendere la via della ricostruzione sistematica ed organica di quello che — spesso troppo a buon mercato, senza cioè i necessari approfondimenti — si denomina il « disegno costituzionale ». Si preferiscono insomma le ricostruzioni (e talora le manipolazioni) *a posteriori* del materiale normativo offerto dalla Costituzione, per giustificare o, più banalmente, rendere compatibile con il dato costituzionale, disegni istituzionali che prendono corpo dall'evoluzione dei rapporti sociali e dai connessi risvolti istituzionali degli anni che viviamo.

Al più, il richiamo diretto al testo della Costituzione è fatto su aspetti specifici del problema. Poiché il titolo V è ricco di ambiguità e polivalenze, non è difficile utilizzarlo anche in direzioni le più diverse.

Ma, a parte questo uso, c'è forse il timore che a svolgere complessivamente e fino alle ultime conseguenze l'ingarbugliata matassa,

a partire dal fondamentale principio dell'art. 5, ci si trovi alla fine con un modello costituzionale in cui sia impossibile riconoscersi, perché anacronistico e inadeguato, se non addirittura fondato su presupposti culturali incompatibili con quelli che le esigenze di governo della società attuale hanno fatto maturare.

Anche in questa sede, dunque, più che andare alla ricerca di un astratto modello costituzionale, che correrebbe poi il rischio di apparire scarsamente utilizzabile come pietra di paragone nella discussione degli orientamenti attualmente fatti valere in materia di ordinamento degli enti locali, sembra più opportuno partire da tali orientamenti per valutarli rispetto a ciò che dicono le norme della Costituzione, rinunciando a dare di esse una compiuta ricostruzione sistematica, e rinunciando altresì a trattare problemi specifici, che pure dovrebbero trovare posto in uno studio di quel genere.

2. *I soggetti del sistema delle autonomie territoriali: gli enti, le comunità, le assemblee elettive*

La prima questione, di capitale importanza, è quella dell'*individuazione dei soggetti* dell'autonomia costituzionale, di cui al titolo V.

Come è ampiamente noto, tali soggetti sono individuati o negli *enti pubblici* a base territoriale; oppure nelle *comunità territorialmente organizzate*; oppure, infine, nelle *assemblee elettive* collocate alle diverse scale territoriali. Si badi che questa non può non essere un'indicazione di larghissima massima e volutamente schematica. In realtà, ciascuna di queste impostazioni non ignora l'esistenza di caratteristiche maggiormente sottolineate dalle altre. Ma appunto di maggiori sottolineature si tratta, di enfattizzazioni di certi aspetti su altri, cui conseguono determinati risultati ricostruttivi tutt'altro che trascurabili.

Secondo la prima impostazione, l'autonomia sarebbe una caratteristica di un particolare tipo di struttura organizzativa. La dialettica accentramento-decentramento o autonomia si risolverebbe tutta in un problema di organizzazione dei pubblici poteri. La tematica autonomistica non uscirebbe dall'ambito giuridico-istituzionale ed

in particolare non investirebbe direttamente le caratteristiche della struttura sociale su cui le autonomie locali verrebbero ad essere sovrapposte.

In altri termini, non si potrebbe negare l'esistenza di un soggetto politico-sociale dell'autonomia, ma questo sarebbe un dato irrilevante, considerandosi la ricostruzione giuridica (come se fosse) indipendente dal suo fondamento strutturale. Ed anche se storicamente si potrebbero precisare i caratteri di tale soggetto e si potrebbero altresì spiegare le forme organizzative in relazione con tale dato sostanziale, mettendo in luce le caratteristiche tutt'affatto neutrali delle prime, l'impostazione in esame tende — trascurando altri più sostanziali motivi — ad identificare tutta la realtà delle autonomie locali negli enti corrispondenti.

Autonomia sarebbe dunque un particolare modo di essere di una struttura istituzionale, collocata in posizione di separatezza e di garanzia rispetto ad altre, considerate dominanti e dotate di una vocazione all'espansione fino al punto in cui non incontrino lo sbarramento di diverse persone giuridiche dotate di una sfera di poteri riservata. Questa concezione, per molti versi, deriva direttamente dalle vecchie elaborazioni sull'autarchia degli enti pubblici territoriali di fronte alla posizione dominante dello Stato-persona. Ciò non significa tuttavia che debbano essere passate sotto silenzio altre caratteristiche degli enti autonomi collegate al grado di rappresentanza della realtà sociale sottostante; al modo di formazione degli organi e così via. Significa soltanto che questi aspetti costituiscono integrazioni in un apparato concettuale che ha le sue basi altrove.

Chi viceversa vede nelle *comunità locali* i soggetti dell'autonomia può uscire dalle secche di una concezione esclusivamente sovrastrutturale, utilizzando un referente pregiuridico, posto a livello di organizzazione sociale. Il richiamo alle comunità territoriali è un chiaro riflesso della concezione organicista di matrice cattolica e del connesso grande tema delle comunità intermedie. Anche se non è del tutto chiaro il collegamento fra le comunità locali, soggetto dell'autonomia di cui parla il titolo V della Costituzione, e le formazioni sociali riconosciute e garantite dall'art. 2 della Costituzione,

è chiaro invece che questo riferimento sostanziale è tale da condizionare in vario modo la configurazione delle strutture giuridiche a tali comunità attribuite.

L'« entificazione » delle comunità è un fatto secondario, mentre essenziale appare il riconoscimento alle comunità delle forme giuridiche nelle quali possano esprimersi le loro caratteristiche originali e dei poteri connessi all'autonomo reggimento della comunità stessa.

Che poi le « comunità locali » siano o non siano una mera costruzione ideologica che non si basa su strutture sociali reali almeno in parte corrispondenti alla nozione comunitaria, è tutt'altro discorso che non interessa specificamente qui. Del resto, nelle ricostruzioni teoriche, la verifica di questo pur indispensabile punto di partenza non appare sentita come esigenza, mentre ciò che maggiormente importa sono le conseguenze che da una simile impostazione sono da trarre. Di ciò si dirà fra poco.

Ove invece si individuino nelle *assemblee elettive* i soggetti della autonomia, la linea politica e culturale sulla quale ci si muove è di tipo completamente diverso. Occorre premettere che non si tratta qui tanto di sottolineare un aspetto organizzativo dell'ente o della comunità organizzata, l'assemblea elettiva, appunto, considerata il centro caratterizzante l'edificio delle autonomie locali. Se così fosse, in fondo, non si dovrebbe necessariamente uscire dalle schematizzazioni precedentemente ricordate, al massimo soccorrendo qualche correzione di accenti. Il fatto è che la centralità delle assemblee elettive viene configurata come il riflesso della centralità dei protagonisti politici che animano la vita delle assemblee elettive e che sono gli stessi che rappresentano e mettono in moto la dinamica sociale nel suo insieme: le classi sociali e le loro forme organizzative. Non importa qui tanto che questa indicazione possa apparire sotto molti aspetti semplificante rispetto ad una realtà sociale assai complessa. Conta invece sottolineare che, secondo l'impostazione che si esamina, ogni suddivisione della realtà sociale diversa perché fondata su altri elementi assunti come significativi (i gruppi intermedi o le comunità locali in particolare) sarebbe opera di misti-

ficazione, gravida di conseguenze pratiche perché ogni struttura istituzionale fondata sulla erronea supposizione della loro rilevanza sarebbe quantomeno sfasata rispetto alle dinamiche sociali reali e tra queste ultime e le forme giuridiche si determinerebbero tensioni ed incongruenze.

Invece, rifiutata l'ipotesi di una frammentazione organicistica della società, appare con chiarezza l'unità della dinamica sociale e delle forze che la esprimono e quindi la necessità che l'articolazione dei poteri locali non metta in discussione tale fondamentale unità, creando artificiose suddivisioni. Il sistema delle assemblee elettive sarebbe dunque uno strumento di integrazione della rappresentanza e di valorizzazione delle istanze periferiche, non un modo per dare voce a situazioni politiche e sociali che abbiano una loro particolarità derivante da diversità di situazioni proprie di aggregati sociali territorialmente determinati che meritino di essere rappresentate.

Il sistema delle assemblee elettive dunque sottintende l'individuazione di soggetti politici delle istituzioni locali assai diversi da quelli evocati dalla concezione che si è esaminata in precedenza. E poiché tali soggetti non sono affatto caratterizzati in maniera determinante dalla loro dimensione locale, assai minori saranno le indicazioni che potranno trarsi dalla realtà locale rappresentata al fine di tracciare le linee caratterizzanti le strutture istituzionali delle autonomie locali.

Appare a questo punto chiara la dimensione dei problemi sottintesi dai diversi angoli di visuale attraverso i quali si guarda alle autonomie locali: a parte la prima impostazione, prevalentemente chiusa in se stessa attorno alla predominante matrice giuridica, le altre due chiamano in causa addirittura gli ultimi principi di due diverse concezioni della società.

Pur essendo necessario avere la consapevolezza dell'una e dell'altra impostazione generale, non c'è dubbio che non si tratta qui di prendere posizione su di esse. Si tratta invece di tratteggiare quelle che appaiono le conseguenze istituzionali di queste impostazioni, e poi valutarne la loro compatibilità con quanto è scritto nella Costituzione.

3. *Le implicazioni istituzionali delle diverse concezioni*

La concezione degli enti pubblici territoriali, oltre ad utilizzare, come è ovvio, la persona giuridica pubblica come fulcro della organizzazione, si fonda — forse più per ragioni storiche che teoriche — sulla individuazione di sfere di competenza materiale riservata, in maniera più o meno piena, alla competenza dell'ente stesso.

Il criterio della competenza, che vale ad individuare l'ampiezza della stessa persona giuridica pubblica, è anche quello che viene utilizzato per regolare, almeno tendenzialmente, i rapporti fra gli enti. Poiché il binomio, almeno di regola, è la competenza (più o meno piena) o l'incompetenza, è chiaro che tali rapporti tendono a configurarsi in termini di separazione. È ovvio che in tutto questo si esprime una concezione garantista e, si vorrebbe dire, difensiva, dell'autonomia, intesa soprattutto come garanzia dalle ingerenze esterne nella cura degli interessi affidati all'ente. E poiché l'ente stesso non è costituzionalmente deputato alla rappresentanza degli interessi globali di un soggetto sociale che abbia collocazione a livello pregiudiziale, è chiaro che tali interessi possono essere individuati enumeratamente, escludendo cioè la titolarità di una potestà di rappresentanza generale. La configurazione dell'ente dipende dalla volontà di chi lo crea, non dalla capacità di rappresentare integralmente gli interessi politici di qualche realtà sociale preesistente. Perciò vi è meno la possibilità di immaginare enti pubblici territoriali a vocazione generale. Solo lo Stato può avere questa caratteristica: gli altri enti pubblici sono quello che sono perché lo Stato, caso per caso, autolimita la sua tendenzialmente generale vocazione.

Ed infine questa impostazione presuppone la divisibilità per materie delle attività degli enti pubblici ed appare viceversa incompatibile con una concezione imperniata su una divisione per livelli di funzioni.

Naturalmente, una concezione di questo genere è, nei suoi aspetti complessivi, completamente superata e, forse, non è mai stata teorizzata in questi termini (la pratica, in passato, forse, non si è però allontanata di molto). Il meccanismo delle spese facoltative (pur concepito con le note limitazioni che in fatto sono state strettissime),

collegato al fondamento elettivo degli organi dell'ente, ha consentito una elaborazione dell'autonomia che, mettendo in rapporto l'ente con il substrato sociale dell'ente stesso, ha sottolineato la potestà di darsi propri indirizzi politico-amministrativi (eventualmente in contrasto con quelli elaborati in altre sedi e particolarmente a livello statale) come caratteristica essenziale dell'autonomia. Ma, ciò nonostante sono rimaste altre pur decisive conseguenze della concezione originaria: la separazione delle competenze e dei ruoli; la loro individuazione *numeratim* (pur con l'ammissione di una generale potestà di spesa) attraverso l'elencazione delle materie, ecc. Non sono venuti meno, insomma i capisaldi su cui si regge quella che si definisce come concezione garantistica o difensiva dell'autonomia, fondata all'interno di una impostazione che assume come dominante la presenza dello Stato-persona.

Passiamo ora alla concezione che più radicalmente diverge da quella ora indicata, la concezione per così dire « assembleare » delle autonomie (la concezione « comunitaria » la si vedrà per ultima). La concezione assembleare si colloca nell'ambito di una visione unitaria del sistema, un sistema articolato secondo flussi ascendenti e discendenti, ma fortemente integrato. Si tratta di una concezione che, (pur) concependo unitariamente le dinamiche del potere e mirando a rendere quanto più coerenti le strutture istituzionali a tali dinamiche, non esclude, anzi postula l'individuazione di tante istanze di dimensione e livello diversi, come sedi di elaborazione politica autonoma ma destinata a confluire in un quadro unitario. In questa concezione è ovviamente esclusa la possibilità di una articolazione di livelli per materie di competenza separata. Si potranno viceversa individuare livelli funzionali distinti (ma intercomunicabili) nei casi in cui la funzione nel suo insieme sia concettualmente e materialmente scindibile.

A questo riguardo, però, si deve fare una importante precisazione. Secondo l'impostazione precedentemente esaminata, la sfera di elaborazione politica dell'ente coincide necessariamente con l'ambito delle materie attribuite alla sua competenza gestionale. Insomma, l'ente può decidere su tutto ciò che può fare, ma solo su questo. Invece, secondo l'impostazione « assembleare », occorre operare una

distinzione tra quello che è l'ambito della elaborazione di domande ed orientamenti politici e quello che è l'ambito della capacità di azione o gestione del soggetto dotato di autonomia. Infatti, la elaborazione di domande ed orientamenti politici può essere condotta senza limiti materiali: essa è infatti destinata a confluire in decisioni e orientamenti generali che sovrastano le sedi di elaborazione iniziale. Pertanto, non assumendo rilevanza in sé e per sé, ma solo come parti di un processo politico complesso, non c'è motivo di limitare la naturale capacità generale del soggetto politico che sta dietro o dentro l'assemblea elettiva. Sul piano invece della cura di interessi, è chiaro che la generale capacità di espressione politica deve cedere ad una precisazione e limitazione dei ruoli e degli interventi, nell'ambito delle scelte generali elaborate nel sistema complessivo delle assemblee elettive, e ad una specificazione dei ruoli rispettivi, secondo quelle che possono apparire le dimensioni degli interventi, da correlare necessariamente alla dimensione del potere. In questo senso, appare emergere, ma in maniera assai sfumata, la rilevanza delle dimensioni delle autonomie, come criterio di organizzazione. Dunque per concludere: scissione fra capacità di elaborazione di linee e domande politiche (di portata generale) e capacità di gestione di funzioni politico-amministrative (di portata limitata alle caratteristiche dimensionali sul territorio del soggetto dotato di autonomia). Poiché però il senso delle tesi assembleari è anche quello di sottolineare il valore centrale delle assemblee elettive come strumenti di direzione non burocratica della amministrazione locale, è chiara la tendenza a riportare al soggetto politico territoriale tutte le funzioni amministrative di dimensione locale, attraverso l'abbandono delle amministrazioni parallele, in varia misura svincolate dalla supremazia delle assemblee elettive. Da ciò, ovviamente, discendono importanti conseguenze ricostruttive sul piano dell'articolazione concreta dei poteri locali. Inoltre, si può dire che all'estensione della capacità partecipativa alle scelte di dimensione generale, corrisponde una correlativa diminuzione dell'arco delle possibilità decisionali del soggetto stesso per ciò che riguarda la gestione degli interessi che sono a tale soggetto primariamente attribuiti. Ed ancora nessuna materia di per sé potrebbe considerarsi di dimensione puramente locale, ma tutte

le materie sono da considerare parti di questioni di dimensione generale; pertanto le decisioni di allocazione delle funzioni ai diversi livelli territoriali non possono dipendere da presunte dimensioni naturali degli interessi coinvolti nella gestione delle materie, ma da ragioni diverse, presumibilmente di ordine strettamente pratico, collegate alla individuazione di ruoli diversamente dimensionati all'interno di processi decisionali e gestionali unitari. Perciò, se di dimensione degli interventi o degli interessi si vorrà parlare, occorrerà intendere la dimensione da un punto di vista della gestione tecnica.

Veniamo ora all'impostazione fondata sulla comunità come soggetto di autonomia. La si esamina per ultima perché, pur avendo un solido ed autonomo impianto concettuale alle spalle, sotto vari aspetti particolari sembra collocarsi in una posizione mediana e, per certi aspetti, instabile tra le due innanzi ricordate.

Pur rifiutando la centralità della nozione di ente e di persona giuridica pubblica (la personalizzazione è un fatto eventuale e non fondamentale), questa concezione, presupponendo una visione della società come risultato di un insieme di frammenti distinti e distinguibili anche dal punto di vista delle funzioni sociali autonomamente svolte, si basa anch'essa sul criterio della competenza. Ad ogni comunità spettano le funzioni e tutte le funzioni che corrispondono alle vocazioni strutturali e dimensionali della comunità stessa. Per questo l'individuazione delle competenze non dovrebbe avere nulla di arbitrario, ma dovrebbe essere condotta alla stregua della « naturale » predisposizione dell'ente di cui si tratta. Più che di una « creazione » delle autonomie locali da parte dell'ordinamento costituzionale (con gli svolgimenti legislativi che questo comporta) si dovrà pertanto trattare di « riconoscimento » di realtà pregiudiziche, già dotate di una propria consistenza.

Gli enti costruiti per dar forma istituzionale alle comunità saranno naturalmente portati alla rappresentanza generale degli interessi della comunità sottostante. Perciò, anche secondo la tesi comunitaria, come già per quella assembleare, sussiste la necessità di una ricomposizione dell'amministrazione, per ciò che riguarda le funzioni distribuite localmente, nell'ambito dei soggetti comunitari, attraverso un superamento del sistema della frammentazione delle fun-

zioni amministrative fra soggetti a vocazione settoriale non di natura comunitaria. Tuttavia, poiché tale comunità è a sua volta un universo, per così dire, a vocazione limitata, nel senso che è chiamata a svolgere in seno alla società nel suo complesso una funzione specifica e diversa da quella propria di altre comunità, quegli interessi di cui l'ente può farsi portatore saranno generali, o, meglio, totali, rispetto alla comunità, ma parziali rispetto a quelli complessivi, emergenti dal complesso delle strutture sociali ed istituzionali. Da questo punto di vista, dunque, la concezione delle autonomie fondata sulle comunità sembra differenziarsi nettamente da quella esaminata in precedenza, secondo la quale la generalità degli interessi fatta valere attraverso le assemblee elettive era da raffrontarsi non a (inconcipibili) comunità parziali, ma all'insieme della dinamica politica e sociale.

Tuttavia, il criterio della competenza ha da essere inteso ed utilizzato con molta duttilità. Infatti le comunità sono naturalmente destinate a ricomporsi in un sistema organico, dove ciascuna di esse acquista valore ed importanza come parte di un tutto. È evidente la necessità di criteri di collegamento, coordinamento, raccordo, ecc. tra le diverse comunità, tanto più dove le rispettive funzioni siano di per se stesse tali da presentare rilevanti aspetti di interdipendenza. Questa caratteristica è propria al massimo grado delle comunità territoriali, dove l'individuazione delle materie di rispettiva competenza non può far sempre leva su caratteri assolutamente peculiari di esse (come ad esempio può avvenire con maggior facilità per le comunità professionali), ma deve basarsi essenzialmente sulla dimensione territoriale degli interessi connessi alle materie stesse. Non c'è dubbio che la dimensione dell'interesse (per la tesi assembleare si parlava, invece, di dimensione della funzione o degli interventi) sia un criterio che pone di necessità il problema del raccordo con le dimensioni immediatamente più ampia e meno ampia. E ciò non solo perché il *continuum* si deve creare in tutti i casi in cui le funzioni delle diverse comunità siano individuate secondo il criterio della dimensione territoriale, ma anche nei casi in cui si passi per il criterio (assai più opinabile) della qualità delle materie o delle funzioni ad esse relative: ciò è tanto più vero quanto maggiore sia la consape-

volezza della inscindibilità politica dei processi di governo della società.

Del resto la stessa struttura delle comunità (che costituiscono un sistema nel quale, dal punto di vista territoriale e quindi anche della consistenza umana, le comunità minori sono parti di comunità più ampie, le quali a loro volta sono parti di comunità che le ricomprendono e così via, fino alla comunità nazionale) porta allo stesso risultato: la necessità di istituire strumenti di collegamento fra i vari livelli, al fine di evitare che la gestione dell'interesse ad un livello non pregiudichi l'interesse di comunità più ampie o più piccole. Dunque: la frammentazione delle strutture sociali è il punto di partenza di questa concezione, ma il collegamento ed il coordinamento sono il punto di arrivo necessario, quando siano svolte tutte le implicazioni.

Da questo punto di vista, si comprende come questa concezione, pur partendo da presupposti politico-ideologici assai lontani da quelli che reggono la costruzione delle autonomie fondata sulle assemblee elettive, possa presentare punti di contatto ed incontro con quella tesi. Però, l'impressione è che la concordanza non possa andare al di là di un certo segno. Ed infatti, mentre secondo la concezione assembleare l'integrazione delle volontà politiche manifestate ai diversi livelli, la codeterminazione secondo processi circolari deve essere concepita come un fatto assolutamente normale e fisiologico per il sistema, secondo la concezione comunitaria tutto ciò può risolversi in fatti eccezionali e liminari, quando sussista un'obiettivo sovrapposizione di interessi propri di comunità diverse che devono in qualche modo trovare contemperamento. Poiché ogni comunità, quale che ne sia la dimensione ha la stessa dignità e la stessa legittimazione rappresentativa dei propri interessi, il contemperamento rifugge da interventi di tipo autoritativo, dal livello alto a quello basso. Ciò infatti si risolverebbe in una sorta di preminenza gerarchica di un soggetto su un altro, il che sarebbe del tutto inammissibile. Perciò, certamente, tale contemperamento deve essere cercato al livello della comunità che per dimensione è idonea a cogliere gli aspetti dell'interesse in questione nella sua interezza; ma tutto ciò deve avvenire per quanto più è possibile sulla base di scelte consensuali. Ecco un'indicazione generale sui rapporti fra i soggetti dell'autonomia che

nasce necessariamente da quella che si è detta la concezione comunitaria. Ma da questo risulta anche l'aspetto reciproco della questione: se le procedure consensuali non possono trovare applicazione, per esempio perché fra gli enti interessati si manifestano indirizzi divergenti ed inconciliabili, il sistema entra inesorabilmente in crisi, dando luogo a relazioni del tutto incompatibili con lo schema di partenza: o il riconoscimento della contraddizione che, rispettando l'autonomia delle diverse comunità, fa emergere l'implicito sottinteso garantista o difensivo della concezione comunitaria; oppure il rimuovimento della contraddizione attraverso l'attribuzione di una forza prevalente agli orientamenti provenienti dal livello comunitario superiore, il che comporterebbe il riconoscimento di una maggior « forza » alla comunità superiore, incompatibile però con lo schema comunitario nella sua integrità.

Tutto ciò per sottolineare come l'ipotesi comunitaria si basi su una scommessa ottimistica: la capacità della società di autoregolarsi in maniera armonica, attraverso incontri di volontà solidaristiche che non sacrificino i punti di vista di nessuno dei protagonisti comunitari. Se si perde la scommessa, il sistema scivola necessariamente verso altre assai meno armoniose concezioni.

4. *La pratica risolubilità*

La ricostruzione del sistema delle autonomie locali in termini comunitari ha certamente una sua robusta logica interna. Senonché, come si è già accennato, ciò che apparirebbe essenziale è una verifica della consistenza della premessa su cui si fonda, premessa — come per tutte le teorie giuridiche — di natura metagiuridica. La domanda da porre è questa: la teoria comunitaria si basa sul « riconoscimento » delle comunità locali come strutture sociali preesistenti alla disciplina giuridica; ma tali comunità, come realtà sociologica, esistono davvero? E se, per avventura, la risposta fosse negativa, quale realtà sociale troverebbe espressione attraverso le strutture organizzative dei soggetti locali, posto che non possano essere le comunità in quanto tali?

Naturalmente, si tratta di quesiti cui non è possibile dare risposte in questa sede. Qui, tuttavia, occorre sottolineare la centralità di questi, di cui, stranamente, non si danno carico in maniera adeguata i sostenitori delle concezioni comunitarie.

In maniera del tutto preliminare, si può osservare come sia difficile ragionare in termini di comunità locali comunali, ad esempio, quando la realtà dei nostri comuni è tutt'altro che omogenea. Dal piccolissimo comune rurale alla megalopoli industriale la differenza non è soltanto di dimensione. Eppure la concezione comunitaria, fondata su « tipi » limitati di comunità, come è il caso dell'ordinamento costituzionale italiano — tipi da cui si dovrebbero trarre conseguenze almeno a grandi linee tipiche, appunto, sul piano organizzativo — presuppone necessariamente una certa omogeneità. Perciò, la concezione comunitaria o dovrebbe portare ad una moltiplicazione di strutture differenziate — moltiplicazione possibile in misura molto limitata e certo insufficiente allo scopo, data l'indicazione costituzionale — oppure richiede una grandiosa opera di omogeneizzazione dei caratteri sociali delle comunità secondo i tipi previsti — opera assolutamente irrealistica — oppure porta a conseguenze organizzative arbitrarie, cioè fondate su ragioni che prescindono dalla considerazione delle « naturali » caratteristiche delle comunità stesse.

Ma a parte questo genere di difficoltà, che nasce già in riferimento ad alcune scelte generalissime operate dalla nostra Costituzione, non si può non osservare la disgregazione delle strutture sociali tradizionali e la creazione di strutture sociali nuove, molto meno caratterizzate dall'elemento territoriale: il vivere sullo stesso territorio è sempre meno ragione di comunanza di interessi. L'unico criterio che pare avere una certa consistenza è quello dei bisogni sociali. Tuttavia, quando ci si pone in questa ottica si ragiona esattamente all'opposto di quanto richiederebbe la concezione comunitaria. Infatti, di norma si individuano i bisogni e si organizzano le funzioni relative (i servizi sociali, il governo del territorio, ad esempio) e poi si pensa a strutturare i soggetti di tali funzioni, distribuendoli territorialmente.

D'altra parte, che l'inversione sia la regola e che quindi le comunità non siano di fatto assunte come il soggetto sociale esistente, di cui si tratti di riconoscere sul piano giuridico i connotati naturali, è dimostrato dal fatto che (al di là di un certo abuso della terminologia comunitaria) nessuno — a quanto consta — si è proposto il compito di un censimento di fatto dell'attuale situazione delle autonomie - comunità locali, per individuarne il volto reale, per esempio attraverso l'analisi del modo con il quale vengono ripartite tra le tante possibili destinazioni le risorse dell'ente, oppure attraverso il censimento dei bisogni inevasi del cui soddisfacimento le autonomie locali si siano tuttavia sentite investite. Solo in questo modo si sarebbe potuti essere coerenti con le impostazioni della concezione comunitaria. E se l'esigenza di una tale analisi è stata recentemente posta, ciò è avvenuto piuttosto in altro ordine di idee, all'interno di una scelta metodologica del tutto diversa: la razionalizzazione dei livelli di governo locale sulla base di una conoscenza specifica delle diverse realtà, non la codificazione dei caratteri naturali dei diversi soggetti territoriali.

In conclusione, lo stesso modo di procedere che i progetti formulati di nuova legislazione sulle autonomie locali hanno adottato (anche quelli più permeati di impostazioni « comunitaristiche ») nella definizione dei ruoli dei soggetti dell'autonomia locale dimostra come vi sia una grandissima difficoltà di adottare la comunità come referente concreto di cui ci si possa servire per la risoluzione di alcuni nodi problematici centrali di tutta la tematica. Il che può far dubitare che la ragione stia nell'inconsistenza stessa del fenomeno sociale comunitario cui ci si vorrebbe invece riferire.

Se questa ipotesi ha qualche fondamento, allora si può porre il quesito successivo: posto che il soggetto reale dell'autonomia non possa essere la comunità, quale altro è destinato ad essere?

Naturalmente, anche qui si possono soltanto formulare congetture. Dietro la facciata comunitaria potrebbero prevalere aggregazioni di potere o di interessi particolaristiche di gruppi sociali locali, variamente intrecciati con settori della società politica locale. La conseguenza, probabilmente, ne sarebbe l'accentuazione degli aspetti

garantistici e separatistici pur presenti, come si è notato, nella concezione comunitaria delle autonomie locali.

Ma potrebbe anche avvenire il contrario, con ciò dimostrandosi l'instabilità dell'equilibrio in cui si situa la concezione comunitaria delle autonomie locali. Potrebbe cioè avvenire che prevalgano le analogie con la posizione assembleare, nel senso che le strutture autonomistiche diventino canali di espressione di domande politico-sociali confluenti in un processo unitario, canali di espressione per forze politico-sociali che poco abbiano di « locale », ma si manifestino come articolazioni territoriali di soggetti generali. In quest'ottica, naturalmente, dovrebbero trovare valorizzazione gli strumenti, che pure la logica comunitaria comporta, di integrazione delle singole autonomie in sistemi armonici di governo locale.

La riprova di quanto si sta osservando sembra proprio essere il testo del progetto pavese, tutto impregnato, dalla relazione al testo di molti articoli, di quella che si è denominata la concezione comunitaria, nella quale però sono amplissimamente presenti le esigenze del coordinamento e della collaborazione tra le autonomie di diverso livello. Su questa proposta hanno potuto convenire anche coloro che pur non muovevano da premesse di quel tipo, ma da premesse che, altrettanto semplicisticamente, si sono definite assembleari. Ciò perché si sono potute realizzare convergenze su esigenze essenziali nei due diversi modi di porre la questione. Naturalmente, dalle due parti, sulla base di due legittime riserve mentali: l'una che il disegno autonomistico tracciato sia destinato a valorizzare le comunità locali; l'altra, invece, che tale disegno sia destinato nei fatti ad inserire altri soggetti politici reali, attraverso le autonomie locali, in un processo di decisione politica assai più ampio, secondo ciò che già si è detto. In fondo, a proposito della nuova disciplina delle autonomie locali potrebbe verificarsi di nuovo, e non senza buone ragioni anche di ordine tecnico, l'accordo politico che si ebbe, *mutatis mutandis*, per l'istituzione degli organi collegiali della scuola, dove si verificò un pratico avvicinamento di posizioni ideologicamente lontanissime.

Quanto si è venuti osservando rileva per ciò che si dirà in seguito. Infatti, le considerazioni che si svolgeranno a proposito della conce-

zione comunitaria — la quale, anticipando considerazioni successive, è quella che appare con maggiore chiarezza dal testo costituzionale — possono riferirsi, nella misura e con le avvertenze che precedono, anche alla concezione assembleare delle autonomie locali.

5. *I caratteri essenziali della disciplina costituzionale delle autonomie locali rispetto alle tre concezioni sopra indicate*

La sommaria ricostruzione dei tre orientamenti di cui si è detto serve ora allo scopo di entrare nel merito della disciplina costituzionale, avendo qualche punto di riferimento tratto dal dibattito politico-istituzionale attuale, evitando quindi di dover andare alla ricerca di un astratto (e magari inutile) « modello costituzionale ».

È ampiamente noto che il recente rinnovato interesse in sede scientifica per il tema delle autonomie locali ha ruotato sulla precedentemente trascurata disposizione dell'art. 5 della Costituzione. Il « riconoscimento » da parte della « Repubblica » delle autonomie locali è stato inteso nell'ottica che si è detta comunitaria. Ed in effetti non può sfuggire prima di tutto che il « riconoscimento » deve presumibilmente attenere ad una realtà pregiuridica, collocata al livello dell'organizzazione sociale. Ed inoltre il riferimento alla « Repubblica », in luogo dello Stato-persona, determina l'abbandono di una prospettiva incentrata troppo strettamente sulla giustapposizione di enti pubblici. La dialettica ed il pluralismo, secondo l'art. 5, non sono dunque soltanto interni alle istituzioni, ma concernono le articolazioni della società. L'autonomia non è riconosciuta ad enti in quanto tali, ma prima di tutto alle comunità locali, anche se poi (ma ciò appare di secondaria importanza) l'art. 114 provvede alla entificazione delle autonomie locali costituzionalmente necessarie, affermando che la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni. L'accostamento delle Regioni agli enti locali minori in questo articolo — è bene sottolinearlo subito — non è affatto casuale: a parte le differenti specifiche discipline, pare sussistere una logica unitariamente determinata, riguardante tutti e tre gli enti indicati nell'art. 114.

Se l'interpretazione dell'art. 5 in termini « comunitari » appare convincente, alcuni altri aspetti più particolari della disciplina delle autonomie locali appaiono più ambiguamente caratterizzati. In particolare, assai marcata deve essere stata sui costituenti l'influenza della concezione tradizionale dell'articolazione della struttura dei pubblici poteri per enti. Cosicché non si saprebbe in quale logica ricostruttiva ci si deve collocare, se non fosse per il valore determinante che deve essere dato alla norma di principio dell'art. 5. Così è in primo luogo per ciò che riguarda il criterio dell'individuazione della sfera di azione delle autonomie locali, criterio basato sull'identificazione di « materie » o « funzioni » di competenza degli enti. Identificazione che avviene direttamente ad opera della Costituzione per le Regioni (artt. 117 e 118); indirettamente, attraverso un rinvio alla legge della Repubblica, per gli enti locali minori. Dunque, la separazione dei campi di intervento è il criterio dominante e tale criterio esclude l'altro, altrimenti possibile, quello dell'identificazione di ruoli distinti, ma interconnessi nell'ambito di un funzione unitaria del governo locale.

D'altra parte poi, è da sottolineare che l'identificazione delle materie avviene ad opera di istanze normative non contigue a quella su cui si colloca la comunità locale di cui si tratti di definire gli ambiti di azione. Cioè, non è la legge statale a determinare le competenze della Regione, ma addirittura la norma costituzionale; allo stesso modo non è la legge regionale a determinare le competenze dei Comuni e delle Province, ma la legge della Repubblica. C'è in tutto questo un elemento di rigidità ed astrattezza che a malapena nasconde la preoccupazione che mosse il costituente; quella di garantire la sfera di autonomia delle diverse comunità da possibili prevaricazioni e tendenze accentratrici ad opera di quelle poste al livello rispettivamente più elevato. Perciò, la garanzia della posizione della Regione rispetto all'istanza statale è vista nella norma costituzionale e la garanzia della posizione degli enti locali minori rispetto all'istanza regionale è vista nella legge della Repubblica.

L'esigenza di garanzia si manifesta anche fuori del campo della determinazione delle funzioni, e questa volta nei confronti della stessa legge del Parlamento. Infatti non qualunque legge è ammissibile,

come strumento di regolamentazione delle autonomie locali, ma soltanto le « leggi generali » (e ciò vale anche per la determinazione delle funzioni) contenenti « principi ». Leggi insomma dalle spiccatissime caratteristiche ordinamentali, assolutamente incompatibili con qualunque intervento sulle autonomie locali di tipo particolare o concreto, ancorché rivestito di forme legislative. Per questo, si comprende facilmente la distanza che separa la concezione costituzionale dall'incostituzionale orientamento che pare prevalere a livello centrale in determinate occasioni, come è quella recente (ma non isolata) del rinvio dei turni elettorali per il rinnovo degli organi elettivi di diversi enti locali, rinvio che si risolve in un provvedimento (oltre che forse non generale, certamente) concreto.

La Costituzione, inoltre, adotta esplicitamente il criterio della dimensione dell'interesse come principio-guida della distribuzione della competenza fra le diverse comunità. Ciò avviene in riferimento alle Regioni, per le quali l'art. 117 in varie materie specifica che l'attribuzione di competenze (normative ed amministrative) è circoscritta agli interventi « di interesse regionale ». Evidentemente, nei casi in cui non sia utilizzata tale clausola, si dovrà ritenere che l'intera materia, di per sé, coinvolga interessi che sono solo di dimensione regionale. Per gli enti locali minori, alla stessa conclusione si deve pervenire alla stregua del primo comma dell'art. 118, che specifica che le funzioni amministrative ricomprese nelle materie attribuite alle Regioni possono essere attribuite dalla legge agli enti locali quando siano « di interesse esclusivamente locale ». Naturalmente, è presumibile che anche al di fuori di questo specifico caso, cioè in generale per l'ipotesi prevista dall'art. 128, il legislatore debba essere vincolato nelle sue determinazioni a seguire in modo ragionevole il criterio della dimensione degli interessi. Il che equivale a riconoscere che esista una certa « naturalità », derivante dalla dimensione della comunità o dell'ente, nella determinazione delle sfere di azione rispettive, come se, ancora, si trattasse per il legislatore di svelare soltanto una realtà sociale dando ad essa forma giuridica. Ma, naturalmente, il criterio della dimensione dell'interesse è in perfetto accordo anche con la concezione dell'autonomia come qualità di persone giuridiche

pubbliche. Poiché, nel caso che ci riguarda, si tratta di enti territoriali, su questa base dovrà operarsi nella definizione delle competenze.

Per tutte le caratteristiche che si sono fin qui sottolineate, appare con chiarezza la facilità con la quale è possibile, sia teoricamente che praticamente, passare dalla concezione comunitaria, che di per sé non ha nulla di garantistico e difensivo, ad una concezione nella quale la separatezza degli enti sia strumento di garanzia, ma anche di frammentazione nella gestione degli affari pubblici. L'equilibrio instabile su cui si regge la tesi comunitaria può tendere insomma a ripiegare sulle posizioni garantistiche dell'autonomia che pure trovano chiara eco nella Costituzione. Il che non comporta nessun giudizio di valore, beninteso, come potrebbe ritenere chi desse troppo credito alla un po' troppo affrettata polemica antigarantistica che in questi tempi ci affligge, senza che emerga con sufficiente chiarezza la relatività storica dei giudizi in questa materia.

Sia il criterio della competenza per materia che quello della dimensione dell'interesse che quello, infine, dell'incompetenza dell'ente immediatamente più comprensivo a dettare norme sulla competenza di quelli minori, portano ad un sistema di autonomie locali organizzate su rette parallele, destinate a non incontrarsi mai: cioè, in realtà ad una costruzione che, in nome della capacità di autonomo indirizzo politico-amministrativo degli enti negli ambiti rispettivamente riconosciuti, sacrifica altri valori, come quelli della coerenza ed integrazione degli interventi del governo locale. Valori, viceversa, assolutamente essenziali secondo le ricostruzioni del sistema delle autonomie locali che si sono dette comunitaria ed assembleare.

Tuttavia, non si può ignorare (come finora si è fatto a scopo di semplificazione) che strumenti di collegamento di vario tipo tra i diversi livelli dell'amministrazione locale pur sussistono, previsti dalla stessa Costituzione (tralascio qui quelli ulteriori, come il potere di indirizzo e coordinamento ristrutturato nella legge 382 o come il potere governativo di annullamento degli atti degli enti locali). In primo luogo esistono strumenti che, in maniera del tutto approssimativa, possono definirsi di codeterminazione fra soggetti appartenenti a livelli organizzativi diversi. Per esempio, la legge-cornice rispetto alla legislazione concorrente della Regione. Ed inoltre la legge regio-

nale nelle materie « di interesse esclusivamente locale », nelle quali la potestà amministrativa spetti agli enti locali minori. Questo secondo esempio è per un verso scarsamente probante e per un altro assai problematico. Scarsamente probante perché è solo casuale che esista una competenza legislativa regionale là dove esiste una competenza amministrativa degli enti locali minori: il che è quanto dire che la legge regionale non è istituzionalmente uno strumento, come si è detto, di collegamento o codeterminazione fra il livello regionale e quello inferiore. Problematico perché potrebbe dubitarsi della ammissibilità di un ulteriore intervento legislativo regionale là dove la funzione di interesse soltanto locale sia già stata individuata dalla legge della Repubblica, ex art. 118 o anche 128 Cost. Potrebbe sostenersi, proprio in virtù della esigenza garantistica sopra ricordata, che la Regione non possa intervenire a circoscrivere l'autonomia degli orientamenti politico-amministrativi degli enti locali, al di là di quanto non abbia già fatto la legge statale ex art. 128, ovvero al di sotto di certi livelli, nel caso dell'art. 118. Il tema è assai difficile e quasi inesplorato e pertanto qui non ci si può spingere oltre.

La possibilità di interferenze tra livelli contigui di amministrazione locale si verifica anche per ciò che riguarda la possibilità di ampliamento delle sfere di intervento dei soggetti di autonomia di dimensione minore. Lo Stato può ampliare la sfera di competenza legislativa ed amministrativa della Regione rispettivamente con gli strumenti dell'art. 117, ultimo comma e del cpv. dell'art. 118. La Regione, viceversa, può influire sulla ampiezza del potere degli enti locali minori con lo strumento della delega di proprie funzioni (uso una formula generica per non dovermi avventurare sul terreno della natura di questa delega).

Altri meccanismi che mettono in collegamento strutture organizzative di dimensione contigua sono i controlli. A parte quelli sull'attività legislativa delle Regioni, attivati dal governo e destinati a risolversi presso la Corte Costituzionale o le Camere parlamentari, i controlli amministrativi spettano rispettivamente ad un organo dello Stato relativamente agli atti amministrativi delle Regioni; ad un organo della Regione relativamente agli atti amministrativi delle Province e dei Comuni (e degli altri enti locali).

Queste possibilità di interferenze fra i livelli organizzativi diversi sono tuttavia di assai limitata portata. In fondo, il sistema costituzionale sembra costruito su nuclei di funzioni garantite a ciascun livello, con limitate possibilità di interferenza sui modi di esercizio da parte dei livelli più ampi, e con la possibilità di estendere le funzioni oltre tale nucleo minimo garantito, secondo scelte rimesse ai soggetti di dimensione più ampia. In altri termini, ciò che prevale è ancora la logica della separazione e della garanzia nei confronti dei livelli più bassi rispetto a quelli più ampi: quel tanto di elasticità che il sistema consente può essere rivolto all'ampliamento, non alla compressione delle sfere di azione ed inoltre, mentre sono soltanto eventuali le possibilità di incidere sui modi di esercizio delle funzioni da parte dell'ente più comprensivo rispetto a quelli minori, assolutamente non prevista è la possibilità di una compartecipazione alle decisioni in senso inverso, dal basso verso l'alto. Ecco un altro elemento della separazione che caratterizza questa disciplina. Quanto ai controlli, è del tutto evidente l'impossibilità di concepire quelli di legittimità come strumenti di integrazione, mentre quelli di merito, pur prestandosi con maggior facilità a quel fine, appaiono di limitata incidenza, stanti gli effetti giuridici che ad essi sono collegati e la inesistenza, a livello di disciplina costituzionale, di altri più sostanziali strumenti di collegamento nell'esercizio delle funzioni che consentano di non far perdere nel vuoto (come accade oggi) il sistema del controllo di merito.

6. *La programmazione come criterio di razionalizzazione ed integrazione del sistema del governo locale.*

Condizioni di conciliabilità fra programmazione ed autonomia

In sintesi, sembra di poter dire che dalla Carta costituzionale risulta un sistema delle autonomie locali che, in linea di principio, pare conformarsi alla logica che si è detta comunitaria, mentre la realizzazione specifica del sistema risente molto chiaramente di una logica di separatezza propria di altre concezioni delle autonomie locali che non appare facilmente conciliabile con le esigenze di un si-

stema di comunità territoriali dotate di autonomia che vogliansi integrare reciprocamente.

Orbene, per i motivi che si sono precedentemente detti, sia la concezione comunitaria che quella assembleare comportano l'esistenza di strumenti di codeterminazione, coordinamento, ecc. fra i soggetti di autonomia che consentano di armonizzare le politiche dei soggetti comunitari ovvero di inserire tutti gli organismi assembleari in un unitario processo decisionale. Propria di entrambe le concezioni è inoltre la configurazione dei rapporti tra i soggetti che ponga in fila tali soggetti secondo le proprie dimensioni, non certo per creare rapporti di tipo gerarchico, ma per dare razionalità, secondo il criterio delle dimensioni territoriali alle relazioni reciproche. Questo comporta che si debba giungere a dei correttivi di quella che è l'attuale situazione di equiparazione dei Comuni e delle Province rispetto all'istanza regionale, per fare della Provincia un soggetto intermedio tra i Comuni in essa ricompresi e la Regione (il Comprensorio — come quarto livello o come Provincia-Comprensorio — è appunto espressione di questa esigenza).

È del tutto ovvio, a questo punto, che si introduca il discorso sulla programmazione. È attraverso la programmazione che è possibile conformare il sistema delle autonomie locali alle esigenze complessive poste dalle ricostruzioni del sistema delle autonomie che si fondano sul collegamento delle diverse istanze organizzative. Il tema della programmazione non è dunque solo importante di per se stesso, per le esigenze di cui è espressione, ma anche come criterio — di rilevanza costituzionale — che consente di correggere gli aspetti di arretratezza contenuti nella disciplina costituzionale delle autonomie locali o, quantomeno, di dare una finalizzazione coerente ai margini di elasticità (e talora di ambiguità) contenuti nel titolo V della Costituzione. Non è un caso che la programmazione sia un capitolo (o forse anche *il* capitolo) centrale di tutti i progetti di riforma del sistema delle autonomie locali.

Con l'adozione della programmazione come metodo complessivo dell'azione dei diversi livelli di governo locale è possibile creare gli strumenti per l'integrazione dei livelli stessi in un quadro coerente, istituendo i raccordi istituzionali necessari. In questa pro-

spettiva possono trovare inquadramento gli strumenti di influenza del livello regionale sull'azione dei soggetti locali minori: dall'uso del potere legislativo nelle materie di competenza amministrativa degli enti locali, alla distribuzione delle funzioni attraverso la delega, all'impiego dello strumento del controllo di merito sugli atti amministrativi degli enti locali, e dello stesso controllo di legittimità, una volta che la programmazione si trasformi da processo politico in strumento ad efficacia giuridica, idonea a vincolare sul piano della legittimità l'azione dei Comuni e delle Province. In quest'ottica, si potrebbe pensare ad una razionalizzazione della posizione della Regione nel complesso del governo locale, attraverso una attribuzione a quel livello di governo di strumenti ulteriori e più organici, utilizzando le prescrizioni costituzionali che consentono un ambito di elasticità del sistema. Per esempio, si può pensare ad una consistente integrazione delle sfere di attribuzione legislativa della Regione, affinché essa possa intervenire in tutti i settori nei quali è prevista una competenza amministrativa degli enti locali minori, per rendere non meramente accidentale il *continuum* potere legislativo regionale - attività « amministrativa » degli enti locali (l'articolo 7 del D. P. R. n. 616 del 1977 sembra collocarsi su questa linea). Ancora, si potrebbe pensare ad una allocazione massiccia di funzioni in prima istanza al livello regionale, affinché sia la Regione a distribuirle tra i diversi livelli di governo locale, in modo coerente con la vocazione che di essi si ritenga propria nelle procedure programmatiche. A questo fine potrebbe ritenersi che la legge dello Stato ex art. 128 possa limitarsi a prevedere il ruolo in genere degli enti locali, attribuendo alla Regione, ex art. 117, ultimo comma, la potestà di dettare norme di attuazione, in relazione alle particolarità socio-economiche ed istituzionali di ciascuna Regione. E la stessa riforma della finanza locale potrebbe trovare un punto di riferimento nella Regione, come snodo essenziale del processo programmatico, cui l'organizzazione della finanza degli enti pubblici territoriali sia strettamente collegata (nell'ordine di idee, per esempio, sostenuto dal progetto pavese). Ma ciò, si badi, non perché la Regione sia un soggetto regolatore della finanza locale preferibile allo Stato, in sé e per

sé. Il punto è invece che l'allocazione a livello regionale del centro di smistamento delle risorse tra i diversi livelli del governo locale appare auspicabile in quanto sia collegata ad una attività di governo della Regione rigorosamente inquadrata all'interno di un metodo di programmazione. Questo è l'elemento di razionalizzazione e di garanzia nei confronti della stessa autonomia degli enti locali minori.

Con quest'ultima osservazione, si introduce naturalmente il discorso sulle due condizioni necessarie affinché la programmazione possa essere assunta come criterio di organizzazione del sistema delle autonomie locali, attraverso un adeguamento delle caratteristiche del sistema delineato dal titolo V della Costituzione alle esigenze poste, non solo della programmazione stessa, ma anche delle concezioni generali nelle quali si tende attualmente ad inquadrare le autonomie locali.

Prima condizione: che le scelte programmatiche assunte al livello più elevato, in quanto comportino vincoli alla autonomia decisionale dei livelli inferiori, siano assunte attraverso procedure decisionali che coinvolgano nella maniera più ampia tutti i soggetti del sistema autonomistico, attraverso la partecipazione dei soggetti su cui la programmazione è destinata ad incidere. Non c'è dubbio che tra programmazione ed autonomia c'è contraddizione, se per autonomia si intende ciò che pare risultare dalla concezione « separatista » che emerge qua e là nella Costituzione: il potere di darsi un proprio indirizzo politico-amministrativo (è in sintesi la formula di Giannini). Tale concezione può superarsi, probabilmente, senza creare rapporti di dipendenza fra enti, rapporti sicuramente incompatibili con il principio dell'art. 5, ma anche con l'insieme del titolo V, soltanto attraverso un recupero sul piano della codeterminazione delle scelte programmatiche di ciò che si perde sul piano della elaborazione di propri indirizzi politico-amministrativi. È questo il presupposto di una nuova concezione dell'autonomia che attende ancora una teorizzazione, e che appare assolutamente urgente, tanto più quanto maggiori appaiono le esigenze di coerenza nell'azione delle strutture pubbliche.

La seconda condizione è che le scelte programmatiche siano rigidamente vincolanti (salvi naturalmente gli aggiornamenti e le verifiche da operare però sempre secondo il principio della codeterminazione appena accennato) per tutti i soggetti che ad esse abbiano partecipato: per ciò che riguarda la programmazione nei sistemi regionali delle autonomie locali, dunque, anche per la Regione. Altrimenti, se esistesse la possibilità di disattendere caso per caso le scelte generali da parte dei soggetti interessati, ed in particolare da parte della Regione, cui competerebbe comunque l'adozione degli atti in cui si esprime la programmazione al livello regionale, la programmazione diventerebbe un puro pretesto per la compressione dell'autonomia (tradizionalmente intesa) degli enti locali, senza che essi si trovino garantiti sul piano sul quale si realizza il recupero della valenza nuova ed oggi più significativa della loro autonomia.

Rispondono a queste due esigenze i primi atti di programmazione regionale che a tutt'oggi conosciamo? Sono sufficienti allo scopo gli strumenti e le concettualizzazioni giuridiche tradizionali — gerarchia delle fonti, separazione delle competenze, distinzione tra legislazione ed amministrazione, ecc. —, o non si dovrebbe anche su questo piano porre l'esigenza di un adeguamento alle esigenze emergenti, ed in qualche modo presenti anche nella Costituzione (nelle sue parti meno tradizionali)?

La risposta ai due quesiti dovrebbe probabilmente essere negativa. I documenti generali di programmazione (non mi riferisco alle programmazioni di settore che spesso però sono fenomeni di carattere diverso da quello generale di cui si parla qui come criterio di azione pubblica e di rapporto tra diversi livelli di governo) sono spesso poco più che dei documenti politico-programmatici, da cui scaturiscono scarsissime indicazioni capaci di costituire vincolo per l'azione successiva. E ciò anche se si fosse risolto il problema dell'attribuzione a tali documenti di un'efficacia formale idonea ad imporsi sugli atti successivi (atti politici, legislativi ed amministrativi). Questa caratteristica rende in fondo poco significative sul piano concreto le procedure di codeterminazione: le scelte successive infatti si potranno in buona misura discostare dagli orientamenti in precedenza

elaborati. Inoltre, il centro di potere più forte sarà in grado, caso per caso, di piegare a suo favore le decisioni successive, rendendo illusoria la caratteristica, diciamo così, garantistica dell'intero processo programmatico. Le tecniche giuridiche, poi, appaiono alquanto in ritardo (salvo le eccezioni che tutti conosciamo: il non più recente lavoro di Barbera sulla posizione della legge di piano nel sistema delle fonti, per esempio) proprio perché, dietro il gran polverone della programmazione, non si scorge con chiarezza una reale volontà pratica di ordine programmatico che abbia bisogno di strumenti anche giuridici per agire. Finora, il dibattito fra giuristi sulle forme istituzionali della programmazione sembra dunque essere ancora alla scorza del problema.

Ma, a parte ciò, verrebbe da chiedersi se in un paese dalle caratteristiche sociali come il nostro, dove il potere di eccezione appare essere il principale strumento di governo, la programmazione abbia effettive *chances* dalla sua parte. Sarà interessante seguire i primi passi delle programmazioni regionali, a questo proposito, per capire se ci si trova di fronte a ritardi di mera natura tecnica o di cultura politica, ovvero se le difficoltà sono di ordine molto più strutturale.

Se la programmazione come metodo di governo dovesse fallire anche a livello regionale, probabilmente non vi sarebbe più nessun motivo costituzionale, né alcuna ragione politica per tentare un'operazione di organizzazione integrata del sistema degli enti locali. In una tale situazione, avrebbero piena giustificazione costituzionale le rivendicazioni da parte dei soggetti locali della loro autonomia orientata in un'ottica di tipo garantistico.

Dunque, il sistema sembra poter oscillare fra due poli: quello tradizionale che configura l'autonomia come *difesa da*, quindi l'autonomia di stampo garantistico; quello più funzionale alle concezioni comunitarie e assembleari delle autonomie locali dell'autonomia come *garanzia di partecipazione a*. Da che parte cada l'accento dipende dalla percorribilità della strada della programmazione, intesa con le precisazioni anzidette. Poiché tale percorribilità non è affatto fuori discussione, ed i primi sintomi della nuova fase della programmazione regionale sembrano tali da suscitare più ragioni di dubbio che di cer-

tezza, sarebbe opportuno non abbandonarsi troppo fideisticamente ad una sola prospettiva. Se questa viene a mancare, c'è il rischio che l'intero disegno delle autonomie locali che possa essere tracciato in una nuova legge sul governo locale risulti inapplicabile, essendo costruito su una premessa di cui ancora incerto appare l'avveramento.

Nota.

La notorietà delle posizioni cui si fa riferimento nel testo mi esime dalle puntuali citazioni di Autori ed opere conosciutissimi, facilmente identificabili anche senza espliciti rinvii. Debbo invece dichiarare il mio debito a Franco Pizzetti, per aver usato di alcune sue riflessioni, in particolare sulla configurazione della concezione « comunitaria » degli enti locali, riflessioni contenute in un lavoro sulle autonomie locali nella Costituzione ancora inedito.

GIORGIO BERTI

I COMUNI

1. Su questo tema ritengo ancora valide quanto ho scritto in precedenza. Mi sembrano infatti ancora attuali l'analisi che avevo condotto e le conclusioni cui ero pervenuto. In tempi di frenetica propulsione legislativa, che dà risalto e forma ai materiali sfuggenti delle forze politiche ed alla loro instancabile peregrinazione intorno ai più gravi temi della nostra società, sono convinto che le pause di riflessione tocchino a noi. Non ha significato infatti inseguire l'interessarsi dei progetti, i quali non mutano e non possono mutare lo mondo politico istituzionale e gerarchico dei problemi: ed è questo mondo che attira la nostra attenzione e ci fa riflettere, non la varietà che su di esso si fauno.

La dottrina, troppo spesso coinvolta nella propulsione, si è distaccata dalle ragioni fondamentali della sua riflessione e si è indotta ad occuparsi anch'essa della apparenza o delle penitente di superficie, tralasciando appunto gli aspetti basilari. Si condanna così a parlare di Comuni e Province come se i problemi della amministrazione locale fossero limitati a ricercare definizioni di strutture e di compiti, e deliziarci cioè le figure e le funzioni degli enti, come se si trattasse di lavorare ad un ordinamento con il quale è certo, in genere, si prende l'avvio della vicenda della legge comunale e provinciale, si continge la Costituzione demandando gli occhi di fronte alle sue gravi contraddizioni, e quando si tocca l'esperienza regionale, non si imp-

GIORGIO BERTI

I COMUNI

1. Su questo tema ritengo ancora valido quanto ho scritto in precedenza. Mi sembrano infatti ancora attuali l'analisi che avevo condotto e le conclusioni cui ero pervenuto. In tempi di frenetica progettazione legislativa, che dà risalto e forma al mutevole atteggiarsi delle forze politiche ed alla loro malsicura peregrinazione intorno ai più gravi temi della nostra società, sono convinto che le pause di riflessione tocchino a noi. Non ha significato infatti inseguire l'intersecarsi dei progetti, i quali non mutano e non possono mutare lo sfondo politico istituzionale e giuridico dei problemi: ed è questo sfondo che attrae la nostra attenzione e ci fa riflettere, non le variazioni che su di esso si fanno.

La dottrina, troppo spesso coinvolta nella progettazione, si è distaccata dalle ragioni fondamentali della sua riflessione e si è indotta ad occuparsi anch'essa delle apparenze o delle risultanze di superficie, tralasciando appunto gli aspetti basilari. Si continua così a parlare di Comuni e Province come se i problemi della amministrazione locale fossero limitati a ricercare definizioni di strutture e di compiti, a delineare cioè le figure e le funzioni degli enti, come se si trattasse di lavorare ad un ordinamento consolidato e certo: in genere, si prende l'avvio dalla vicenda della legge comunale e provinciale, si costeggia la Costituzione chiudendo gli occhi di fronte alle sue gravi contraddizioni, e quando si tocca l'esperienza regionale, non si trag-

gono da questa, sul piano sistematico, indicazioni serie e valide in ordine alla trasformazione effettiva dell'amministrazione pubblica.

L'errore di prospettiva dipende, a mio avviso, dal fatto di non comprendere che non vi è un problema di Comuni e Province o Enti intermedi che non sia il riflesso del problema più largo dell'amministrazione locale, come fenomeno politico e giuridico da cogliere e valutare complessivamente secondo un criterio unitario di impostazione. Se questo problema più largo non è affrontato e risolto, non mi sembra neppure il caso di proseguire su di una linea riformatrice che manca chiaramente di un essenziale attacco istituzionale e giuridico.

Al punto in cui siamo il problema dell'amministrazione locale è poi il vero problema dell'amministrazione pubblica del nostro tempo e del nostro ordinamento. Non avrebbe senso infatti dare ancora per buona un'idea o una definizione di amministrazione pubblica, legata interamente alla storia dello Stato che ha preceduto la nostra attuale esperienza: in tal modo si rischia infatti di lavorare a vuoto, giacché si continua a pensare ad una amministrazione locale in vario modo dipendente da un ordinamento amministrativo modellato sull'amministrazione statale.

Per rendersi conto di quanto nella realtà si sia modificato il quadro di riferimento di quelle premesse, basterebbe passare in rassegna, non tanto i progetti di riforma globale, quanto le leggi intervenute negli ultimi tempi in materie o settori coinvolgenti in qualche modo le amministrazioni locali. A prima vista si direbbe che sono leggi del tutto disorientate, improduttive nella stessa misura in cui il legislatore si dimostra indeciso, ma consapevole della sua indecisione, sull'assetto amministrativo generale. Si direbbe che di buono in queste leggi c'è soltanto o soprattutto il fatto che il legislatore dimostra di sapere che ogni suo intervento, attributivo di funzioni o di compiti ad una categoria di enti, ad es. Comuni, ha il significato dell'alleggerimento di una tensione apparsa insopportabile in qualche altra parte del corpo statale. Non per nulla lo stesso legislatore pone le mani avanti e avverte i destinatari che, dopo quel singolo rappezzo, verrà comunque la legislazione generale di riassetto.

Se diamo uno sguardo alle leggi emanate nel giro di un anno o due con le quali sono stati attribuiti certi compiti ai Comuni, raggiungeremmo in breve la conclusione che i Comuni si trovano sottoposti, ora ancor più di prima, ad una disordinata disciplina che ne esalta volta a volta la propensione ad essere enti ausiliari (enti cioè cui sono affidati compiti la cui regia permane nello Stato o è dirottata parzialmente sulle Regioni), enti indipendenti, enti di collaborazione autonoma, enti di partecipazione ed eventuale contestazione, e via dicendo. Vi sono infatti importanti materie, come l'edilizia e l'urbanistica la cui costante evoluzione mostra questo aspetto: ad onta delle contrarie affermazioni di principio, il Comune si trova costretto in ambiti sempre più limitati dal punto di vista della libertà di dettare disciplina e di intervenire, e con possibilità di movimento solo di grado esecutivo o di tipo contrattuale. Questa caduta, già cominciata con la legge del 1942, si è accelerata con la legge ponte del 1967, ed è proseguita sino all'ultima legge sull'utilizzazione dei suoli (n. 10, 1977), anche con la complicità di alcune leggi regionali.

In questa stessa ottica dovremmo collocare la disciplina del commercio del 1971 e la legge sulla tutela delle acque dall'inquinamento del 1976 (n. 319). Si tratta cioè di leggi che in quanto aumentano il raggio di disciplina pubblicistica e attribuiscono spazio ai poteri pubblici, non ampliano ma semmai restringono corrispondentemente la capacità soggettiva dei Comuni, preferendo attribuire competenze allo Stato od alla Regione, e rendendo comunque subordinate le competenze comunali. Questa sembra essere una linea di indirizzo generalizzata nella legislazione più recente: anche discipline molto distanti dalla sfera comunale, come le servitù militari di cui alla legge n. 898 del 1976, comprendono la previsione di un utilizzo del Comune per compiti statali. E non va infine trascurato il D. P. R. n. 616, attuativo della legge n. 382 del 1976, nel quale si dispone un notevole allargamento del ruolo ausiliare del Comune in campi, come la polizia, dove la funzione ausiliaria non riguardava nel passato l'ente nel suo complesso, quanto piuttosto un suo organo, e cioè il Sindaco.

In sostanza, l'aumento delle funzioni pubbliche tocca il Comune, almeno in un primo stadio, quale ente ausiliare. In un secondo sta-

dio, si ha ampliamento delle competenze comunali alla stregua, almeno in linea di massima, di un criterio di decentramento organizzatorio, in modo da contenere l'esercizio delle funzioni in un quadro di direzioni o dello Stato o della Regione.

Questa è una prima lettura delle vicende più e meno recenti, e questo ordine di lettura e di critica è condotto, come appare chiaro, utilizzando gli indici di conoscenza forniti dalla sistematica pubblicitaria orientata sul valore determinante dell'ente come oggetto, della capacità soggettiva, e dei rapporti tra enti come rapporti gerarchico-organizzativi.

2. Riprendiamo ora in esame il D. P. R. n. 616, il quale rende i Comuni attributari diretti o per delega di funzioni provenienti dallo Stato o contemporaneamente fatte appartenere alla Regione: inutile riferirsi ai capi di questo D. P. R., alle partizioni materiali proposte da esso come nuove sintesi, che dovrebbero sostituire le partizioni ministeriali, queste novità sono sotto gli occhi di tutti. Alla lettura di queste nuove disposizioni, sembra allora che il Comune divenga un polo amministrativo di prima grandezza: ma se continuiamo a muoverci nell'ottica della sistematica tradizionale, ci sentiamo subito di dover mettere in evidenza un inganno: infatti, il Comune come ente soggettivamente determinato, potrà beneficiare di questo ingrossamento di competenze e valersene come aumento della sua capacità solo se avrà dimensioni adatte ad assorbire questo ingrossamento come un fatto fisiologico. I Comuni più piccoli vedranno invece questa stessa evenienza come una nuova occasione di asservimento se non altro nei confronti di organizzazioni sovracomunali destinate a ricadere nell'orbita di direzione della Regione o in quella dello Stato. Resta comunque il fatto che si avvierà necessariamente un processo di differenziazione politica e normativa dei Comuni come conseguenza della diversa loro potenzialità organizzativa. E non sappiamo se questo fatto sia veramente in linea con la politicità di base del Comune, che si tende a valorizzare in altro versante.

Sotto un certo profilo questa nuova normativa conferisce al Comune una colorazione ancor più incerta, tra la luce della indipendenza e l'ombra della dipendenza. È possibile chiedersi tra l'altro se le fun-

zioni amministrative di interesse esclusivamente locale nominate nell'art. 118 Cost. non divengano, nel momento in cui sono attribuite, un ulteriore segno dell'ambiguità che caratterizza la Costituzione nella parte dedicata ai poteri locali. Sorge il dubbio che, tra funzioni proprie e funzioni delegate, si frapponga una terza categoria di funzioni attribuite ex art. 118, come alcunché di diverso e di nuovo che serve ad autorizzare operazioni sul Comune piuttosto che a realizzare l'autonomia del Comune.

Esiste perlomeno il pericolo che, di fronte a questa varietà di titoli di appartenenza delle funzioni, la finanza e il controllo finanziario vengano ad assolvere un ruolo di omogeneizzazione e di unificazione, di tipo limitativo o negativo. Una indicazione in questo senso si trae dal D. L. n. 2 del 7 gennaio 1977 e dalla relativa legge di conversione 17 marzo 1977, n. 62, che piegano alle ragioni della finanza buona parte della stessa capacità organizzativa dei Comuni (artt. 9, 9 bis, ecc.), mediante l'imposizione di criteri che non possono avere un valore obbiettivo, in quanto sono legati al predominante motivo di contenzione finanziaria, e sono perciò ultranei rispetto ad un qualsiasi assetto generale e razionale.

Non si può non tener conto poi di altre leggi che si presentano come innovative e sembrano dare ai Comuni nuove *chances*, come la legge n. 278 del 1976 sui consigli circoscrizionali e sul decentramento comunale, che però interessa veramente pochi Comuni di grosse dimensioni: solo questi infatti vengono ad acquistare uno spazio di autonomia organizzatoria, che trova peraltro un pesante limite nella persistenza della legge generale del 1934, ancora fungente da piattaforma normativa dei poteri che i Comuni possono effettivamente esercitare.

La legge n. 393 del 1975 sulle centrali elettronucleari chiama i Comuni a una funzione di partecipazione alla localizzazione delle centrali, dove la « collaborazione » sembra esprimere più un ruolo esterno e dipendente del Comune che non la valorizzazione di un ruolo di governo del territorio, cosicché, come per tutti i subordinati, la partecipazione diventa sensibile solo quando si fa contestazione.

Basta rifarsi a questa produzione legislativa per trarne l'impressione di una estrema relativizzazione della figura e della funzione del

Comune, interamente condizionato alle più varie operazioni legislative, decise e concluse talora con inopinata rapidità. Ogni legge insomma è occasionale e generale allo stesso tempo, si propone di provvedere in settori determinati e utilizza gli enti territoriali, piegandone la capacità alle ragioni del singolo intervento: per far ciò, ogni legge evoca però un assetto generale a sua misura e ci dà un'idea particolare del Comune. Così la figura del Comune si frastaglia in una sempre più numerosa varietà di volti: un Comune insomma dalle molte facce che deperisce in quanto perde la sua identità.

Lo Stato, che vede disgregarsi il suo vecchio corpo unitario, non rinuncia a trascinare il Comune dietro a questa sua sorte, e così abbiamo una specie di autarchia per disgregazione, anziché un'autarchia in funzione dell'unità statale.

3. Si comincia già a delineare la necessità di una lettura diversa di questi fatti, che sono ufficialmente tradotti in espressioni legislative, ma che vanno meglio intesi come affermazioni, tendenze, conferme, atteggiamenti insomma che prendono corpo qua e là tra le rappresentanze e gli operatori politici e giuridici. Una diversa lettura deve allora prendere l'avvio dalla constatazione che intorno a quell'entità che designamo come Comune si sono ormai accumulati complessi di funzioni di varia origine, variamente configurati e disciplinati all'origine e al passaggio dallo Stato al Comune, variamente destinati ad incidere sulle strutture comunali ed anche sulla società comunale.

Questo sovrapporsi o intersecarsi di linee ha due sbocchi possibili: o si arriva alla disperata conclusione che il Comune non può sopportare una serie di tensioni contrastanti e inconciliabili e va così perdendosi nel nulla; oppure tutto si tiene e queste apparenti contraddizioni e questi disordinati sovraccarichi non sono altro che la premessa o la transizione verso una nuova identità del Comune. Questo infatti, divenendo punto di confronto e ambito di coesistenza di brani o sintesi di amministrazione diversamente orientati, ma complessi e necessariamente determinati a integrazioni e generalizzazioni, potrebbe acquistare i connotati sostanziali effettivi, non solo detti o proclamati, di una amministrazione generale. Il Comune insomma

può ridurre ad unità tutte queste serie di funzioni nel momento in cui esso conferisce a tutte la dimensione locale e le vivifica attraverso l'inserimento in esse dei propri interessi comunitari. L'enorme dilatazione e moltiplicazione delle funzioni comunali varrebbe insomma a radicare queste funzioni nell'area comunale.

Ma i fatti danno poi un'ulteriore risultanza; ed è che questa riconduzione di compiti ai comuni non si verifica alla stregua di una concezione del comune quale ente racchiuso nella sua capacità di soggetto e in una correlativa pretesa di esclusività, ma sul versante opposto di questa concezione, e cioè là dove il Comune, rappresentando la dimensione locale degli interessi sociali, è costretto a iniziare processi di confronto fra tale dimensione e quelle sovracomunali e si investe del compito di soddisfare in concreto gli interessi solo dopo decisioni formate in aderenza all'esito di detti confronti.

Si inizia dunque effettivamente un nuovo corso istituzionale, nel quale l'autonomia non significa esclusività di competenze in capo a enti separati, ma collaborazione necessaria nei compiti e nelle funzioni. Se l'ordine di questa collaborazione si sintetizza nella parola programmazione, ecco allora che la programmazione diventa necessaria all'esperienza autonomistica dello Stato.

Torniamo per un momento al D. P. R. n. 616. Forse l'aspetto più interessante di questo testo normativo consiste nella smitizzazione degli interessi esclusivamente locali. E quello che maggiormente interessa è che questa smitizzazione avvenga proprio nel momento in cui i Comuni diventano destinatari dei più grandi complessi di funzioni che essi si siano trovati ad affrontare nella loro storia. La caratteristica di tali funzioni è infatti quella di non poter essere ricondotte ad un ambito amministrativo locale come sede esclusiva: ciascuna di queste funzioni evoca interessi comunali, forse provinciali, sicuramente regionali e talora anche statali. Orbene, la coordinazione di amministrazioni che operano su interessi pluridimensionali non può avvenire attraverso una organizzazione soggettiva e una gerarchia di competenze, ma solo in modo obiettivo, attraverso procedure che consentano di elaborare obiettivi e misure per il soddisfacimento degli interessi comuni.

Insomma l'autonomia si commisura agli oggetti e non ai soggetti: infatti se si continuasse a riferire l'autonomia agli enti pubblici come qualificazione della loro capacità, essa si mostrerebbe una cosa impossibile. L'ente pubblico come soggetto, per la sua storia, implica infatti una gerarchia di soggetti, e quindi l'accentramento: esso è sempre l'espressione di una dipendenza. Ecco che la distribuzione di funzioni come attribuzione di capacità ai soggetti non può mai essere un'operazione che realizza l'art. 5 della Costituzione.

Ove si rimanga ancorati al principio secondo cui l'autonomia è il contrapposto dell'accentramento, si vede che essa si coltiva e si realizza non giocando sulle funzioni e sul loro riferimento all'uno o all'altro dei soggetti, ma adeguando puramente e semplicemente il sistema pubblicistico ad una nuova funzione dell'ordinamento e ad una nuova posizione delle organizzazioni chiamate ad assolvere compiti sociali.

Il che comporta sì una trasformazione degli istituti, ma prima di tutto e per quanto ci riguarda più direttamente, la sostituzione dei metodi di conoscenze e di sistematica introdotti dai nostri padri e ai quali continuiamo forse per pigrizia a rimanere legati.

Proprio le operazioni legislative e politiche che avvengono, sia pure confusamente, davanti ai nostri occhi debbono dunque guidarci ad una realistica considerazione dei fenomeni e dei loro significati: la linea normativa essenziale nasce veramente nei fatti e nella fedeltà ad essi nel senso che sui fatti sociali si attesta il punto di partenza sia della volontà destinata a produrre dei risultati, sia della conoscenza di questa volontà.

Appare perciò illusorio o addirittura falsificante continuare a dare alla diversità e alla separazione delle comunità territoriali il senso di una disciplina dei rapporti tra soggetti od enti o di una definizione di capacità: occorre pensare che queste comunità entro l'ordinamento costituzionale unitario sono ambiti necessariamente comunicanti, per modo che non può profilarsi alcuna misura soddisfattiva di bisogni sociali senza che, in un momento o nell'altro del relativo procedimento, si attui il confronto e l'adeguamento del singolo interesse comunitario, anche se individuato localmente, con gli altri interessi affini esistenti negli strati comunitari ulteriori. Ed allora si vede che la tra-

sformazione in senso sociale e comunitario dell'attività si inserisce quasi automaticamente in un processo di unificazione, il quale ha però come punti di riferimento l'attività e i suoi obiettivi non l'ordine dei soggetti ancorato all'esperienza dell'accentramento.

Tutto ciò comporta un complesso di conseguenze e di effetti che non può ovviamente venire qui esaminato. Qui si vuol dire soltanto che le vecchie figure rappresentative delle istituzioni dello Stato accentrato sono già superate e accantonate dalla esperienza legislativa e amministrativa e che dobbiamo pertanto prepararci a cogliere i significati di queste trasformazioni adottando metodi di rilevazione di indagine e di conoscenza finalmente adatti.

Dovrebbe essere chiaro così ancora una volta che non si può parlare di Comuni e Province, ma di amministrazione locale, poco contando alla fine che i compiti siano distribuiti in un senso o nell'altro, essendo questo un problema di quantità che va affrontato senza preoccupazioni di riflettere in questa distribuzione l'adempimento di un fine politico o istituzionale.

L'autonomia e la democraticità, e quindi la politicità, si soddisfano in quanto vengano avviati dei congegni adatti a rendere effettivi, nella individuazione e nell'appagamento, gli interessi che i Comuni e le Regioni manifestano in quanto comunità, dei procedimenti cioè nei quali, senza eccessive formalizzazioni e nel modo più libero compatibile con un minimo di certezza, le volontà comunitarie, componendosi e scomponendosi, raggiungano gli obiettivi e producano i loro effetti direttamente nei confronti della società.

La configurazione giuridica di questo sistema obiettivo vorrà poi che si sappiano scindere gli effetti sociali dagli effetti verso soggetti determinati; l'attività complessiva dall'atto esecutivo e dagli atti di ordine convenzionale rivolti a comporre interessi collettivi con interessi individuali; la rappresentanza politica della burocrazia la quale ultima, a differenza della prima, può essere comune a vari strati comunitari senza nuocere alla pluralità necessaria dei collegi politici; la politica insomma dall'amministrazione propriamente detta, così da cancellare alla fine quel sistema giuridico creatosi intorno e in funzione dell'ordinamento amministrativo gerarchico, nel quale appunto le figure giuridiche organizzatorie e degli atti realizzavano

l'autorità formale dello Stato sopra gli individui e sopra gli enti, confondendo politica e amministrazione in un blocco organizzativo intensamente soggettivo.

Non si può dunque non dare rilievo ai dati effettivi che propongono un quadro di organizzazioni comunitarie la cui funzionalità, il cui confronto e il cui coordinamento sono raggiungibili soltanto nell'attività e nella produzione di risultati sociali, secondo obiettivi cui solo un comune programma di attività può conferire appunto tensione unitaria.

L'autonomia ha insomma cambiato faccia e nel momento in cui diventa, per effetto di fenomeni reali, il motivo informatore dell'ordinamento come organizzazione sociale, designa altresì la piattaforma istituzionale e giuridica di una nuova unità basata sulla collaborazione.

Giunti a questo punto, e proprio perché siamo convinti che non vi siano linee ricostruttive che non partano dai fatti e ad essi ritornino, che la stessa normatività dipenda dai fatti più che da testi normativi o da proposizioni giuridiche, dovremmo tacere in attesa che si compia il processo di trasferimento e di trasformazione che è in atto dopo il D. P. R. n. 616.

Un'altra indicazione che emerge da questo D. P. R. può essere anche nel senso di esigere una sperimentazione prima di giungere ad un codice dell'amministrazione locale, come disciplina unitaria di gruppi di funzioni variamente composti e articolati; ma anche sotto questo riguardo vediamo chiaramente l'uscita di scena del vecchio protagonista qual era l'ente pubblico, che poteva operare solo sulla base di una capacità ben costruita e certa.

Le nuove leggi hanno dissolto le sfere di capacità e hanno anche dissolto l'ente pubblico, confinando la soggettività, sia che si qualifichi pubblica che privata, a precisi ruoli di imputazione di effetti e di responsabilità economiche. Ma il momento dell'azione è esente dai riflessi di un'organizzazione che non sia appunto, a sua volta, il riflesso della perenne dinamica dei poteri pubblici. Così si vede che di Comune o di Provincia si può discorrere solo per designare delle comunità, delle rappresentanze politico-amministrative e dei ruoli di presenza e di azione all'interno di un'attività necessariamente comune.

Potranno esservi specializzazioni o caratterizzazioni diverse dei compiti in relazione alla dimensione territoriale, ma non sarà più possibile ricomporre quadri di capacità e di competenze. Così mi pare che non si possa disgiungere il Comune dalla Provincia e dalla Regione, e farne oggetto di analisi separate.

4. Quanto si è detto sin qui non sarebbe plausibile se non trovasse una corrispondenza nel disporsi di quella che ancor si chiama organizzazione interna del Comune. Non si potrebbe in realtà prefigurare delle forme di ordinamenti locali tra loro coordinate alla stregua di un principio di struttura oggettiva, se poi l'ente come soggetto riprendesse il sopravvento proprio nel momento in cui l'organizzazione territoriale, e in specie quella comunale, si costituisce come unità a sé stante ed espone i suoi caratteri proprio in questa unità.

Ma questo rischio è da escludersi se non altro perché si sta diffondendo, almeno presso i grossi Comuni, il principio organizzativo della divisione per circoscrizioni. Questa è indubbiamente l'espressione di un'esigenza fondamentale di avviare l'adeguamento del Comune come organizzazione al Comune come società locale: si ha cioè la ricerca della organizzazione territoriale minima o di base come punto iniziale del processo di realizzazione degli interessi collettivi.

Orbene, in questo processo è inclusa l'aspirazione ad una nuova saldatura tra la società e l'amministrazione, quella cioè che si chiama abitualmente partecipazione. Dalle prime esperienze avviate spontaneamente presso taluni Comuni, e tendenti principalmente a soddisfare questo bisogno (ricordiamo i Consigli di quartiere di Bologna e i Consigli di zona di Milano), si è giunti abbastanza rapidamente alla legge statale 8 aprile 1976, n. 278, che si è prefissa di ordinare, e quindi anche di uniformare secondo l'antico vizio dello Stato, sia gli esiti di queste esperienze, sia l'avvio di nuove sperimentazioni, nell'ambito di quella serie di modificazioni parziali, destinate a concludersi in un nuovo assetto dei poteri locali. C'è da domandarsi, osservando questa legge e le possibilità da essa offerte, se essa rappresenti un rafforzamento del tradizionale impianto rappresentativo dell'amministrazione locale, estendendone l'applicazione agli aggre-

gati sociali minimi, o non sia invece la consapevole o inconsapevole manifestazione della crisi di questo principio.

Probabilmente la legge non si riconosce in alcuna di queste ipotesi, essendo stata piuttosto il frutto improvvisato ed anche maldestro di una reazione dei partiti e dell'apparato burocratico centrale alle punte più avanzate dei movimenti di autonomia politica che si erano attestati sulle esperienze cittadine dei quartieri. Ne è venuto fuori uno dei soliti compromessi, mediante i quali la concessione alla autenticità sociale dei quartieri viene rilasciata al prezzo di un rientro nella uniformità legale e dell'utilizzo degli schemi di rappresentanza dominati dai partiti. Una ripresa insomma degli istituti di legalità e di rappresentanza, tirati come un mantello ancora elastico sopra le nuove realtà. Il risultato è stato indubbiamente un nuovo mostro, ancor più frankensteiniano di quelli creati negli ultimi tempi da un legislatore allo stesso tempo diffidente, impreparato e preoccupato.

Il significato sintetico della legge si ritrova nella articolazione della organizzazione comunale, in parte secondo zone territoriali e in parte, e insieme, in correlazione con fasi politiche del processo decisionale, che rimane però unitario in capo al Comune. Mentre normalmente il processo decisionale si innesta in una organizzazione amministrativa, sulla base di interessi prefigurati e definiti nell'articolazione dei poteri e dei soggetti, la legge sui quartieri mette in evidenza, invece, un procedimento di tipo politico, dove appunto si manifestano, peraltro solo per talune categorie di provvedimenti, le istanze politiche delle comunità minori rappresentate dai Consigli circoscrizionali.

Bisogna ancora chiedersi: esaltazione o decadenza della rappresentanza politica? Certamente il fatto di articolarla in correlazione con comunità che non possono amministrarsi compiutamente e perfezionare in se stesse il gioco rappresentativo, significa di certo decadenza. Non si può inseguire il moltiplicarsi dei centri di produzione degli interessi collettivi, e le formule inventate sono chiaramente insufficienti.

Il risultato finale, nei limiti in cui la legge è destinata ad operare, e sono limiti piuttosto grossi, è la scomposizione dell'unità po-

litico-amministrativa del Comune, scomposizione che non si apprezza soltanto nel versante della formazione delle decisioni, ma si dovrà avvertire sempre più in quella zona di confluenza tra politica e organizzazione burocratica, che aveva già trovato del resto nel Comune una soluzione diversa che nello Stato.

Ma proviamoci ad analizzare brevemente la legge. Sembra che sia stata cura del legislatore evitare che il Consiglio circoscrizionale acquistasse caratteri tali da trasformarsi a sua volta in un ente soggetto e da stabilire quindi rapporti esterni con il Comune. Ora è significativo il modo con il quale il legislatore ha dato evidenza giuridica a fatti di ordinamenti che sarebbero stati certamente qualificabili come fatti interni, se la loro matrice non dovesse ricercarsi nella attività di un Consiglio che, in quanto eletto, nasce al di fuori dell'ente Comune, nasce cioè direttamente nella collettività. Di qui evidentemente l'impossibilità di usare i normali strumenti della organizzazione interna, e il volgersi invece dello stesso legislatore verso strumenti di collegamento che sono divenuti estremamente significativi nell'area dei poteri locali: da un canto, cioè, lo sviluppo del procedimento, che si allontana sempre di più dal solco della tradizionale fattispecie dinamica e diventa uno strumento di coordinazione che cancella il vecchio confine tra organizzazione e attività; dall'altro, la delega delle funzioni che sembra proprio voler testimoniare la definitiva divaricazione fra la titolarità formale della funzione e la funzione in quanto tale, con l'implicita negazione del principio di competenza, legato al sistema organizzativo dominato dalla unità infrangibile del soggetto giuridico e della sua capacità. Va ricordato difatti che la presenza e l'attività del Consiglio circoscrizionale sono definite sia in termini di manifestazione di pareri e proposte (art. 12), e quindi di espressioni procedimentali, sia in termini di funzioni deliberative delegate (art. 13) quando i Consigli sono eletti a suffragio diretto; vi è poi la parte relativa alla gestione, dove peraltro appare piuttosto improbabile una effettiva regia dei Consigli, mentre più probabile appare quella degli uffici.

Ora bisogna fare attenzione a quella norma contenuta nell'art. 14, secondo la quale le deliberazioni dei Consigli circoscrizionali diven-

gono a tutti gli effetti atti del Comune, salvo che non vengano respinte dal Consiglio comunale.

A questo proposito, la norma sembra prefigurare più che un rapporto di tipo amministrativo tra l'assemblea di quartiere e l'assemblea comunale, una relazione di ordine politico, che contiene la conferma della derivazione immediata di queste assemblee dalle rispettive comunità. Questo fatto contribuisce a determinare il distacco, sul piano organizzativo, tra politica e amministrazione, destinate invece a integrarsi sul piano propriamente politico, al di fuori cioè di strumenti o canali formali. Perciò l'Amministrazione si oggettivizza, anche dal punto di vista della formazione dei provvedimenti, che, come la legge qui considerata testimonia, diventano sempre meno il frutto di una capacità soggettiva o di una volontà di tipo politico, o burocratico.

Si vede così che le trasformazioni esterne degli ordinamenti locali si accompagnano a quelle interiori a ciascuno di essi.

FABIO ROVERSI-MONACO

LA PROVINCIA E L'ENTE INTERMEDIO

*Dalla autonomia locale all'intermediazione
dello Stato: il Compromesso costituzionale
e le tendenze del recente sviluppo*

Si parla ormai comunemente di "decentramento" o "decentralizzazione" dell'amministrazione dello Stato. Ma che cosa si intende per decentramento o decentralizzazione?

Questo dibattito si è sviluppato in Italia a partire dalla fine degli anni del centro della seconda guerra mondiale, quando si è cominciato a discutere di "decentralizzazione" e "decentramento" in relazione all'assetto territoriale dello Stato. In quegli anni si è parlato di "decentralizzazione" per indicare la tendenza a trasferire le funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e alle Province, e di "decentramento" per indicare la tendenza a trasferire le funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e alle Province.

Ma che cosa si intende per decentramento o decentralizzazione? In realtà, si tratta di due concetti che non sono necessariamente sinonimi. Il decentramento si riferisce all'assetto territoriale dello Stato, mentre la decentralizzazione si riferisce all'assetto organizzativo dell'amministrazione. Il decentramento si riferisce all'assetto territoriale dello Stato, mentre la decentralizzazione si riferisce all'assetto organizzativo dell'amministrazione. Il decentramento si riferisce all'assetto territoriale dello Stato, mentre la decentralizzazione si riferisce all'assetto organizzativo dell'amministrazione. Il decentramento si riferisce all'assetto territoriale dello Stato, mentre la decentralizzazione si riferisce all'assetto organizzativo dell'amministrazione.

giungendo a un numero di 100.000. La Commissione ha deciso di non
del Comitato.

La Provincia è l'ente intermedio
che ha il compito di coordinare le attività delle
varie amministrazioni locali e di rappresentare
il territorio nei confronti dello Stato. La Provincia
ha il compito di organizzare e gestire i servizi
pubblici locali, come l'istruzione, la sanità,
il trasporto, ecc. La Provincia ha anche il compito
di rappresentare il territorio nei confronti dello
Stato e di partecipare alle decisioni che riguardano
il territorio. La Provincia è l'ente intermedio
che ha il compito di coordinare le attività delle
varie amministrazioni locali e di rappresentare
il territorio nei confronti dello Stato.

La Provincia è l'ente intermedio
che ha il compito di coordinare le attività delle
varie amministrazioni locali e di rappresentare
il territorio nei confronti dello Stato.

1. *Centralità del problema del nuovo ordinamento delle autonomie locali nel contesto generale della riforma dello Stato: il Comprensorio; inadeguatezza della dimensione comunale; tendenza all'abolizione delle Province*

Si parla, ormai comunemente, di centralità del problema del nuovo ordinamento delle autonomie locali nel contesto generale della riforma dello Stato.

Questo dibattito sulle modalità, i tempi ed i contenuti della riforma del sistema delle autonomie locali, che tempo addietro sembrava avviato a svolgersi, nel disinteresse dell'opinione pubblica, nell'ambito di ambienti ristretti, seguendo i « tempi tecnici » delle dispute di ingegneria costituzionale, in un succedersi di progetti, schemi e convegni di studio, ha assunto invece caratteristiche del tutto diverse a seguito di una serie di iniziative politiche significative.

Idea centrale è quella del Comprensorio cui ormai da tempo la cultura urbanistica e la compiuta coscienza dei problemi connessi all'assetto territoriale ed alla gestione di numerosi servizi pubblici hanno assegnato spessore culturale e che l'attuazione dell'ordinamento regionale ha riproposto con urgenza, facendo emergere una serie di problemi attinenti alla riorganizzazione del potere locale che in parte si erano manifestati già al primo costituirsi dell'Italia in Nazione.

Sotto altro profilo la necessità di rendere operante il metodo della programmazione come metodo primario di gestione degli apparati

pubblici ha introdotto aspetti e tematiche nuove: anch'esse incentrate, peraltro, sul presupposto di una ridefinizione e ristrutturazione di tutti gli apparati amministrativi operanti a livello locale.

Si sottolineano anzitutto i limiti territoriali del Comune. Si rileva che la dimensione comunale non rappresenta più la circoscrizione idonea per lo sviluppo della maggior parte dei servizi che pure sono di competenza comunale e che la pianificazione del territorio è concepibile soltanto a livello sovracomunale. Ma si evidenziano con altrettanta forza i problemi connessi alla domanda sociale, per cui i livelli di governo attuali sono del tutto inadeguati a gestire lo sviluppo locale in conseguenza di una serie di fatti che hanno fortemente influito, nel corso del tempo, sulle istituzioni comunali: quali lo sviluppo demografico ed edificatorio, la mobilità fra luogo di residenza e luogo di lavoro, il mutamento dei modelli di consumo e di comportamento, che hanno reso sempre più evidente l'inadeguatezza della dimensione comunale relativamente all'organizzazione urbanistica e del territorio, alla politica dei servizi, delle infrastrutture e della spesa pubblica.

Si fanno strada inoltre esigenze di economia di scala nella gestione associata dei servizi e sotto altro profilo si rileva che esistono imprescindibili esigenze di funzionalità che possono rendere necessaria l'unificazione di apparati tecnici separati e dispersi, operando in definitiva, una sorta di accentramento tecnico, al fine di rinvenire il livello ottimale per la proficua gestione di un determinato servizio.

Dunque, proprio nel momento in cui la società chiede un supplemento di democrazia, nel momento in cui la domanda sociale si fa più assillante, il Comune, che è pur sempre il principale livello di decentramento territoriale democratico, e che ha svolto a lungo funzioni di supplenza di una macchina statale inadeguata, appare per certi aspetti scarsamente « praticabile », mentre la Costituzione, anche attraverso la previsione delle Regioni, ha inteso operare una decisa rivalutazione delle autonomie locali. Questo obiettivo di rivalutazione e sviluppo deve essere perseguito.

Altrimenti, basandosi sul fatto, inequivocabile, che al momento attuale gli enti autonomi locali non sono in condizioni di svolgere una serie di attività e di servizi, l'attuazione delle Regioni verrebbe

a costituire la causa di un ulteriore impoverimento delle autonomie locali, a conferma di una radicata caratteristica della nostra storia amministrativa.

Su tale situazione si innesta l'ormai generalizzata tendenza all'abolizione (o comunque alla radicale ristrutturazione) della Provincia e l'acquisita coscienza della necessità di costituire nuovi strumenti di amministrazione locale con i quali venga privilegiato il momento della programmazione. Nel sistema dell'amministrazione locale mancano, infatti, strumenti di programmazione e di governo di livelli e di dimensione adeguati.

L'ormai generalizzata proliferazione di strutture amministrative di livello intermedio, variamente configurate, ma caratterizzate tutte dalla ricerca di dimensioni diverse da quelle comunali e provinciali, per l'esercizio efficiente di attività di programmazione e/o di gestione di servizi e interventi pubblici, è di per sé significativa di tale esigenza.

Queste strutture amministrative, non sempre e non soltanto definibili (e talvolta definite) comprensoriali, ma variamente individuate (in relazione alle esigenze proprie di ciascun tipo di attività, servizio o intervento) ed incidenti su ambiti territoriali non coincidenti con quelli propri di altre strutture amministrative intermedie, rischiano di accentuare la prevalenza di logiche di tipo settoriale a danno del coordinamento e della programmazione. Manifestano inoltre effetti disgreganti sulla partecipazione democratica e favoriscono lo sganciamento delle strutture amministrative locali e la loro costituzione in corpi separati.

Da tutto ciò muove la tendenza a superare le difficoltà ed a risolvere i problemi attraverso l'individuazione e la costituzione di un generalizzato livello intermedio fra Comune e Regione.

2. *I rilievi formulati dal « Gruppo di Pavia »*

Le premesse da cui si parte sono generalmente condivise. Valgano per tutti i rilievi formulati al riguardo dal « Gruppo di Pavia ». Si rileva infatti: 1) che l'ordinamento precedente, tuttora in vigore, non offre in alcun modo soluzioni valide ed adeguate alle esigenze

dei tempi e che anche per questa ragione mancano in Italia modelli immediatamente utilizzabili in ordine ad un auspicabile aspetto futuro di amministrazione locale; 2) che la domanda politica delle collettività locali è, negli ultimi tempi, profondamente mutata, così da richiedere di per sé un tipo di governo e di amministrazione locale totalmente diversi dal passato; 3) che sono in atto trasformazioni radicali all'intero assetto istituzionale, in cui sono coinvolti, prima ancora degli enti locali, lo Stato e le Regioni; 4) che a fronte di un'accresciuta sfera di intervento richiesta all'amministrazione locale, la situazione finanziaria degli enti locali, specie dei Comuni, si è fatta ogni giorno più grave.

Quanto all'analisi delle funzioni attribuite ai Comprensori nelle leggi e nei progetti regionali essa rivela alcune preoccupazioni fondamentali: quella del rilancio effettivo della programmazione regionale; quella di una rinnovata collaborazione fra Regioni ed Enti locali; quella dell'armonizzazione (e, tendenzialmente, dell'unificazione) dei diversi livelli di programmazione locale, procedendo al coordinamento delle attività e degli interventi ancora dispersi tra strutture molteplici e non sempre coordinate; quella, infine, dell'adeguamento dei livelli territoriali di erogazione dei servizi.

3. *Il « nuovo » livello intermedio: Compensorio o Provincia ristrutturata?*

In questo momento l'ormai lunga vicenda dell'ente intermedio in Italia sta segnando numerosi e forse decisivi punti a vantaggio della Provincia.

Partiti, come si è visto, all'inizio degli anni settanta con l'idea della ristrutturazione del territorio, della ricerca del livello ottimale, della valorizzazione della partecipazione a livello intercomunale (o subcomunale) numerosi studiosi del governo locale, preceduti per la verità dalla sorniona preveggenza dei politici, affermano ora che il livello intermedio esiste; che anzi è garantito dalla Costituzione; che in buona sostanza esso può essere individuato nella Provincia, istituto forse ingiustamente bistrattato ma che da qualche tempo e

con buona lena ha posto in essere un grosso sforzo per legittimarsi. Certamente — si afferma al riguardo — la Provincia va ristrutturata, ridefinita nei suoi rapporti con la Regione e con i Comuni, rimodernata quanto ai mezzi e quanto alle funzioni.

Dalla ricerca di un *nuovo* livello intermedio fra Comune e Regione si è passati impercettibilmente alla opportunità di identificare il Comprensorio con la Provincia, ancorché fortemente modificata. La spinta fondamentale in questa direzione sembra derivare dalle difficoltà connesse alla definizione degli organi di governo del Comprensorio. Direttamente rappresentativi, si è detto, ponendo con questo le premesse per un ulteriore passaggio quasi necessitato. Quasi inevitabile, infatti, appare la successiva proposta di utilizzare la Provincia, modificandone la struttura territoriale ed i compiti.

Molto spesso si legge a questo riguardo che gli enti (o organismi in genere) locali basati sulla elezione di secondo grado non hanno fatto buona prova (con particolare richiamo ai Liberi consorzi siciliani, ai Comitati zionali di sviluppo della legge Regione sarda n. 7 del 1962, ed ora alle Comunità montane). Si dimentica, tuttavia, di aggiungere che si tratta di strutture inserite in un contesto che nelle linee generali è rimasto del tutto statico, mentre ad alcuni di questi organismi non sono stati attribuiti poteri sostanzialmente decisori (almeno nel caso dei Comitati zionali sardi che operano soltanto mediante segnalazioni, suggerimenti, ecc.).

Sotto altro profilo disegnare sulla carta « dimensioni ottimali » del tutto teoriche è diventato « fuori moda ». Si è acquisita conoscenza del peso organizzativo e finanziario che l'esercizio di funzioni pubbliche comporta; si è scoperta la difficoltà del programmare; si sono avute le prime esperienze regionali e la non esaltante esperienza delle Comunità montane. Infine occorre tener conto del fatto che ora, dopo la legge 382 ed il decreto 616, appare sempre più evidente come il « lenzuolo » non sia tirato soltanto da due (Stato e Regione) ma ormai da tre parti (Stato, Regione e Comuni), che tutte si ritengono in causa e tutte pretendono di svolgere funzioni in senso lato di governo.

In questo contesto, si diceva, larga parte degli studiosi e delle forze politiche tendono ora a parlare di Provincia-Comprensorio. Di

una Provincia, cioè, territorialmente ridefinita e riqualificata nelle funzioni, cui assegnare compiti di programmazione socio-economica e territoriale, nonché l'organizzazione e la prestazione di servizi con incidenza sovracomunale.

Ciò che è rilevante, per il profilo che qui interessa, è la schietta natura di ente politico a fini generali che si intenderebbe attribuire alla Provincia-Comprensorio. Poiché — si afferma — solo questa caratterizzazione consentirebbe alla Provincia-Comprensorio di avere *la forza* sufficiente a svolgere la propria funzione di programmazione ed il ruolo di valido interlocutore della Regione.

Dico subito che non è questo il mio pensiero.

Ritengo, infatti, che soprattutto nel livello regionale debbono esistere forza ed elasticità; non tanto nel livello comprensoriale che può acquistare forza e manifestarla se e nei limiti in cui riesca ad esprimere la realtà dei Comuni che ne fanno parte.

È questo del resto uno degli elementi che si ricava dall'esperienza della legislazione regionale, la quale ci indica con chiarezza come i Comprensori tendano a gravitare più nell'orbita degli enti locali che nell'orbita della Regione.

Gli enti locali, cioè, specie i Comuni, debbono essere protagonisti in prima persona della vicenda comprensoriale.

Va opportunamente chiarito a questo riguardo, tuttavia, che le Regioni sono state indotte ad operare determinate scelte politiche in quanto non dotate dei poteri necessari per poter operare diversamente, mentre il marcato coinvolgimento dei Comuni è dovuta in larga parte all'esigenza di legittimare politicamente i Comprensori.

Detto questo occorre anche dire che per numerosi profili è stato valorizzato il profilo del Comprensorio come struttura al servizio della Regione. Sia il piano territoriale che i programmi di sviluppo economico-sociale, infatti, appaiono per lo più come dirette ed immediate articolazioni dei piani e dei programmi regionali corrispondenti. Esiste una significativa coincidenza delle materie in cui è previsto che più a fondo si esprimano l'attività del Comprensorio e della Regione.

Ecco allora che il Comprensorio rappresenta il momento di collegamento fra Comuni e Regione, in una visuale che privilegia non

la separatezza, ma l'unità e l'omogeneità; non le competenze in sé e per sé, ma il modo con cui queste vengono ad esprimersi (si pensi, al riguardo, alle ripetute affermazioni per cui i Comprensori avrebbero anche il compito di « razionalizzare » l'esercizio delle funzioni delegate dalla Regione ai Comuni, garantendone l'unità e l'uniformità).

4. *Necessità che anche l'ente intermedio sia « ente di governo », e non al servizio della Regione o del Comune*

Si è affermato, per sostenere la tesi della Provincia-Comprensorio ente territoriale che: « occorre anzitutto che a livello di Comprensorio si costituisca un vero e proprio ente di governo. Non è pensabile che compiti quali quelli immaginati per gli organismi comprensoriali, relativi alla pianificazione urbanistica e alla programmazione dello sviluppo socio-economico, siano rimessi e possano essere validamente esercitati da una struttura che non è ente di governo. Si tratta di compiti primari che attengono alle scelte fondamentali per la vita e lo sviluppo della collettività, alle quali devono ricondursi tutti gli interventi pubblici e che costituiscono nel contempo punto di riferimento obbligato anche per le iniziative private. Solo un vero e proprio ente di governo può essere in grado di reggere un ruolo politico così incisivo, ruolo che non si addice né ad una struttura che sia soltanto un'articolazione decentrata della Regione, né ad un consorzio o ad un'associazione tra enti locali, che riceva la sua legittimazione politica da un'elezione di secondo grado... » (Pototschnig). Alla base di queste osservazioni così ben formulate e convincenti è, tuttavia, il presupposto che esistano, anzi *che debbano* esistere, funzioni di carattere esclusivamente locale direttamente (anzi necessariamente) attribuite al Comprensorio, mentre fa capolino, e sia pure in nuce, un'ulteriore idea: quella della sovrapposizione del Comprensorio al Comune.

In base ad una tesi (Benvenuti) (diversa ma non troppo, nonostante le apparenze) la Provincia dovrebbe *coadiuvare* i comuni nel soddisfacimento delle esigenze ultracomunali della collettività, sem-

pre che ciò non competa alla Regione. La Provincia si definirebbe, quindi, come ente ausiliario dei bisogni comunali per fini di più vasta area; in quanto tale riprenderebbe la natura di ente generale propria di questi, ma verrebbe limitata nell'esplicazione dell'attività per armonizzarsi nel contesto costituito dagli enti comunali. Il procedimento per l'attività della Provincia dovrebbe essere allora disciplinato tenendo conto delle esigenze proprie dei Comuni: solo su loro richiesta ovvero previa loro consultazione la Provincia potrebbe svolgere funzioni a carattere generale, il che non escluderebbe che in via eccezionale e per materie determinate potessero essere attribuite alla Provincia funzioni da svolgersi autonomamente.

L'attribuzione di questo nuovo ruolo all'ente provinciale comporterebbe un ripensamento dello stesso ambito territoriale provinciale o meglio della collettività che fa capo alla Provincia; l'ambito ottimale sarebbe quello che permette di avere una collettività omogenea per interessi e per struttura; non più una provincia con una metropoli al centro, ma una provincia rurale ed una provincia-metropoli. In entrambi i casi i Comuni potrebbero mantenere la propria individualità ed autonomia, mentre la Provincia potrebbe svolgere tutte quelle attività che coinvolgono la maggiore collettività. In particolare, nelle aree metropolitane, le quali costituiscono esse stesse una Provincia, i Comuni che le compongono potrebbero mantenere i propri compiti, tra i quali principale è quello dell'elezione degli organi provinciali. Infatti, anche la struttura operativa provinciale dovrebbe adeguarsi al nuovo schema e riflettere il nuovo rapporto con i Comuni; dunque, non più elezioni dirette, ma elezioni di secondo grado espresse dai vari consigli comunali.

5. *Coordinamento delle autonomie e delle funzioni ai vari livelli. L'ente intermedio come organo la cui funzione sia quella di razionalizzare e coordinare, rispetto alle Regioni, le scelte dei Comuni*

Alla base di ogni coerente proposta dev'essere, a mio parere, la concezione che si intende accogliere dell'autonomia comunale. Se si

intende conservare e valorizzare tale autonomia il Comprensorio non può che rappresentare uno strumento di tale valorizzazione.

Un Comprensorio *forte* non potrebbe esserlo, altrimenti, che a spese del Comune ed a detrimento della Regione.

In realtà il Comprensorio acquisisce forza, se acquisisce forza l'intero sistema delle autonomie: non se si adotta artificialmente lo schema dell'ente - territorio - collettività operante su quel territorio.

È per questo che, a mio parere, l'idea di costituire le cosiddette Province-Comprensorio è complessivamente da respingersi. Al di là dello stratagemma verbale, idoneo unicamente ad evitare il ricorso ad una legge costituzionale, non vi sarebbe nulla di nuovo. I problemi che si intenderebbe risolvere con la istituzione dei Comprensori non consistono, infatti, certamente nella sola modificazione degli ambiti territoriali o nell'ampliamento delle funzioni delle attuali Province. Debbono essere soddisfatte esigenze che i modi tradizionali di azione e gli enti tradizionali, anche se rivestiti di nuovo, non sono stati e non sarebbero in grado di soddisfare.

Corretto presupposto di partenza è che la Regione e gli enti autonomi non possono essere considerati entità separate, ma modi di essere dell'organizzazione dell'unica collettività regionale, in una prospettiva di collegamento e di coordinamento; di qui l'esigenza di definire nel contempo un organico schema di distribuzione delle funzioni, tale da determinare il ruolo spettante a ciascuno dei livelli di governo. Ma questa constatazione e quella connessa ad essa, e cioè che la Regione deve operare attraverso gli strumenti ed i metodi della programmazione, se evidenzia la necessità di una serie di strutture con competenze di carattere plurisetoriale in grado di coordinare l'azione pubblica per lo sviluppo economico-sociale in ambiti territoriali predeterminati, non comporta affatto la costituzione di nuovi enti territoriali a carattere politico rappresentativo diretto.

Anzi, poiché si tratta principalmente di organizzare lo svolgimento di una serie di funzioni che trovano nell'ente Comune il termine principale di riferimento, deve ritenersi che il garantire l'espressione degli interessi delle collettività rappresentate non costituisca il problema di maggior rilievo.

Il rapporto con le collettività passa attraverso i Comuni, mentre gli organi rappresentativi del Comprensorio portano a livello regionale le esigenze delle comunità, coordinandole e garantendo le condizioni per provvedere in modo più corretto al soddisfacimento degli interessi collettivi.

Queste esigenze sussistono anche perché le Regioni operano in modo qualitativamente diverso rispetto al passato ed uno strumento di raccordo, omogeneo quanto al tipo di attività alla Regione, ma connesso nello stesso tempo ai Comuni, si rende necessario.

Una « omogeneizzazione » fra Comuni e Compensori, basata sul fatto che ai primi farebbero capo servizi di area ampia (servizi cosiddetti reali) ed ai secondi servizi di area ristretta (servizi cosiddetti personali), appare artificiale.

La promozione e la programmazione esprimono fondamentalmente l'esigenza di amministrare in modo nuovo. Una omogeneità fittizia non tiene conto di questa esigenza. Se si vuole effettivamente che il Comprensorio costituisca una proiezione su scala più ampia dei Comuni, ai quali dovrebbe assicurare la concreta possibilità di esercizio di una serie di funzioni, non appare opportuna la costituzione di un ente territoriale di tipo tradizionale, che inevitabilmente verrebbe a contrapporsi al Comune medesimo, in un presumibile scontro tutto basato sulla « preferenza nella gestione dei servizi »: scontro che non si è avuto tra Comune e Provincia per la sostanziale diversità delle funzioni.

È sufficiente che un solo ente sia designato alla tutela di tutti gli interessi della collettività della quale esprime quindi fino in fondo le scelte politiche. Ed è questo un problema non tecnico ma politico poiché, ritengo, non è con il Comprensorio che si risolvono i problemi della partecipazione a livello locale.

D'altra parte il prezzo da pagare per una forte autorità politica verso le comunità sarebbe troppo alto, vale a dire il sacrificio dei Comuni. E sorge anzi il sospetto che la previsione delle Province-Compensorio, omogenee quanto alla sostanza ai Comuni, sia il primo passo verso la demolizione di questi ultimi. Certamente i Comuni non possono costituire l'unità di base della programmazione regionale, ma possono esserlo i Compensori, per i quali, dunque, si pone

un problema di collegamento con i Comuni dei quali debbono costituire il quadro di riferimento per ogni intervento e per la gestione dei servizi. Il livello di governo interregionale dovrebbe ridursi al Comprensorio. Il Comune, infatti, non è soltanto un livello di governo in senso proprio, ma anche ed ormai soprattutto un livello di gestione.

Se è vero che per una struttura direttamente gestionale il criterio di determinazione territoriale deve tener conto della coincidenza fra ambito territoriale e comunità alla quale si riferiscono gli interessi oggetto di amministrazione, il criterio è di carattere gravitazionale e deve far riferimento alle esigenze, alle funzioni ed ai caratteri dei Comuni considerati.

Tre enti territoriali a fini generali, cui dovrebbero aggiungersi il quartiere sono dunque troppi. Il collegamento fra queste strutture sarebbe troppo difficoltoso perché, se rappresentativi di interessi generali e ad elezione diretta, essi tenderebbero ad individuare da sé determinate vocazioni ed a fondare questa loro esigenza sulla constatazione che esiste una comunità di cui essi sarebbero gli esponenti politici esterni. È questo un pericolo ben maggiore del vantaggio che, a parere di molti, come si è visto, comporterebbe l'elezione diretta dando il senso dell'appartenenza alla collettività comprensoriale.

A mio avviso le cose stanno in termini diversi. Non si tratta di aggiungere ma di sostituire e di introdurre qualche cosa di nuovo. Poiché l'ente Comune rappresenta la cellula fondamentale della vita locale e poiché, soprattutto sotto il profilo della programmazione, della tutela e della gestione dei servizi, il livello comunale è impraticabile e quello regionale troppo distante, si tratta di dar vita ad enti la cui funzione precipua sia quella di razionalizzare e coordinare rispetto ai programmi regionali le scelte dei Comuni e di consentire loro l'espletamento di attività di servizi altrimenti non esercitabili. Si tratta di rendere possibile la programmazione e di operare attraverso i Comuni, non al di sopra di essi. Soltanto con il Comprensorio può rappresentarsi anche per i Comuni un'azione di recupero delle loro funzioni programmatiche e di sviluppo della loro autonomia.

Non si tratta di comprimere le autonomie comunali, ma neppure di lasciare alla libera disponibilità dei Comuni l'esercizio di poteri e servizi che richiedono ambiti diversi da quelli esistenti. Certamente l'individuazione di un unico livello comporta aspetti criticabili sotto il profilo di quella perfetta individuazione territoriale che pur si vorrebbe perseguire, ma ciò non esclude evidentemente che strutture infra e sovracomprendoriali possano costituirsi di volta in volta a seconda delle necessità.

La programmazione territoriale e quella dei servizi debbono fare capo al Comprensorio, essendo lasciato spazio alle differenziazioni fra questi ultimi dalla possibile previsione di aziende comprendoriali variamente organizzate aventi il compito di gestirli all'interno di ambiti territoriali che spesso non si identificano con il Comprensorio.

Al riguardo si deve rilevare che la preoccupazione di costituire strutture aggiuntive può cadere, poiché le aziende comprendoriali dovranno rappresentare anch'esse un fatto di razionalizzazione discendente dalla concordata fusione delle attuali aziende municipalizzate e consorziali.

6. *Analisi delle funzioni e competenze comunali in relazione al disposto costituzionale, alla legge 382, ed al decreto 616*

Si diceva che, in larga parte il problema consiste nello stabilire se l'autonomia del Comune vada o no tutelata e privilegiata.

Se si accolgono idee correnti circa il Comune come ente che conserva una particella « originaria » di autentica sovranità, il problema deve essere risolto positivamente.

Il Comune, cioè, non è un livello di amministrazione inferiore, è l'ente di governo locale. È significativa la sua marcata tendenza ad ampliare i settori di intervento: tendenza ispirata evidentemente ad un'ampliata coscienza della propria autonomia. Se esiste l'esigenza di assicurare più spazio ai rapporti fra istituzioni e società, non sembra possa rinvenirsi uno strumento più idoneo.

Rimane tuttavia da chiedersi se possano ipotizzarsi altri strumenti del medesimo tipo. Se sia possibile, cioè, prevedere una plu-

ralità di enti locali come strumenti di mediazione della società civile, aventi un'ampiezza territoriale e funzionale rispettivamente diversa.

In via teorica una previsione del genere potrebbe essere corretta: l'art. 5 della Costituzione parla di autonomie locali. Ma nel momento di riformare occorre un minimo di realismo. La spinta alla partecipazione segue canali che privilegiano le comunità più ridotte, anziché quelle più ampie. I quartieri anziché i Comprensori.

Una cosa è chiamare determinate collettività ad esprimere e dibattere i propri interessi ed una cosa è attribuire loro concretamente e direttamente i poteri amministrativi generali per il loro soddisfacimento. Una cosa, cioè, è investire la collettività della valutazione dei propri interessi ed una cosa individuare l'appartenenza di « interessi esclusivamente locali » che legittimi una significativa consistenza politica degli enti cui il soddisfacimento di quegli interessi viene ad essere affidato.

Su tale dibattito ha inciso, in modo non più soltanto teorico, il decreto 616 in attuazione della legge 382. Il decreto attribuisce infatti compiti diretti ai Comuni ex art. 118, primo comma, Cost., in materie di competenza regionale attuando una sorta di peculiare parallelismo con le competenze legislative delle Regioni.

A me sembra si possa dire che dal D. P. R. 616 esca una nozione di ente locale, o meglio una nozione di interesse locale e di rapporti fra Regioni ed enti locali, diversa da quella prevista dal costituente.

Che cosa rimane dell'art. 118 della Costituzione? Possiamo distinguere ancora, a questo punto, fra funzioni proprie del Comune e funzioni delegate dalle Regioni? Dal momento in cui si è fatto un largo uso dell'art. 118, primo comma, con l'attribuzione diretta di funzioni di carattere esclusivamente locale agli enti locali (un uso molto significativo, molto ampio), perde di significato la contrapposizione fra funzioni delegate e funzioni proprie.

La Regione deve indirizzare, deve coordinare, deve dirigere.

Se tale competenza viene esercitata nei confronti degli enti locali — che hanno ricevuto un'attribuzione di funzioni direttamente dalla legge 382 e dal decreto di attuazione e che quindi forse dovremmo considerare come funzioni di carattere esclusivamente locale

(dico, in ipotesi, perché in molti casi così non è) — i poteri che la Regione ha nei confronti di queste funzioni degli enti locali o sono gli stessi già teorizzati quando era la Regione a delegare, e allora c'è uno svilimento della funzione propria del Comune, proprio nel momento in cui si attribuisce la funzione al Comune medesimo, in applicazione del suo carattere esclusivamente locale ovvero non si ha una reale, significativa attività di indirizzo, e allora i problemi del coordinamento e della direzione della programmazione a livello regionale, come a livello statale divengono veramente e nuovamente i problemi fondamentali del corretto rapporto fra Regioni ed enti locali.

Insomma, a me pare ci sia stata una certa confusione tra quello che il costituente intendeva per funzioni di interesse esclusivamente locale e funzioni che possono essere esercitate — al meglio — *a livello locale*. E allora il problema fondamentale diventa quello dei Comprensori, attraverso cui gli enti locali, da un canto, possono recuperare l'esercizio di certe funzioni che non possono esercitare a livello locale perché troppo ridotte, e la Regione può recuperare, dall'altro, una funzione di indirizzo e coordinamento dei compiti degli enti locali.

Vi sono livelli di programmazione economica e vi sono livelli per l'ottimale esercizio di funzioni di carattere erogativo di servizi sociali.

I Comuni, sotto un certo profilo, non possono essere indifferenti rispetto al fatto che funzioni loro attribuite siano esercitabili nel modo migliore a livelli diversi; quindi il procedimento della attivazione e della costituzione del Comprensorio è problema che in un modo o nell'altro passa necessariamente, anche sotto questo profilo, attraverso i Comuni.

7. *Coordinamento dell'ente intermedio con la realtà istituzionale e politica. Necessità che i Comuni partecipino alle scelte politiche*

C'è da domandarsi come potrebbe rientrare in tale contesto un nuovo ente politico a fini generali e quali potrebbero essere i compiti ad esso attribuibili come propri in via diretta.

L'ente o la struttura intermedia devono dunque fare i conti non soltanto ed in primo luogo con i Comuni, ma anche, in secondo luogo, con il potere di indirizzo attribuito alla Regione. Ma se è così, questo ente, questa struttura non possono che essere momenti di collegamento, tramiti, non semplice occasione per l'inserimento di nuovi interessi e per l'individuazione di nuovi centri di potere espressivi di quegli interessi all'interno del governo locale.

La funzione di mediazione rispetto alla Regione è fondamentale. Recuperare per intero una legittimazione politica primaria ai Comprensori significherebbe invece scardinare questa prospettiva. È da domandarsi se l'esercizio di compiti prevalentemente programmatori — che tutti ritengono debbano costituire la sostanza essenziale dell'ente intermedio — richieda di per sé una legittimazione politica primaria. E c'è da domandarsi dove finisca la valutazione del momento comunitario se praticamente si propone triplicare il numero delle Province per farne delle Province-Comprensorio.

Sotto altro profilo è da evidenziare nuovamente il pericolo che appare connesso a questo modo di procedere: quello dell'affossamento, o almeno del mancato coinvolgimento dei Comuni.

Ciò nel momento in cui il trasferimento di gruppi « organici » di funzioni ha investito, oltretutto la Regione, il Comune, e nel momento in cui il D. P. R. 616 ha contribuito a rafforzare l'idea che il Comune sia il soggetto istituzionale di base del nostro sistema politico amministrativo.

L'esistenza di settori in cui, come in materia economica, sono sottratte al Comune funzioni direttamente gestionali, non comporta l'estraneità del medesimo a determinati processi di decisione poli-

tica; significa partecipazione a tali decisioni in modi ed in forme diversi.

Emerge nuovamente il Comprensorio, come occasione per permettere ai Comuni di partecipare a scelte politiche anche in settori non direttamente affidati alla loro competenza.

Nell'ambito di due diversi ruoli nella programmazione, l'uno per la Regione, avente un significato più strettamente politico di individuazione di grandi linee di scelta e di coordinamento, e l'altro, per i Comprensori, di determinazione programmatica vera e propria con contenuti e vincoli ben precisi, la individuazione dei Comprensori come espressione organizzata della autonomia locale, porterebbe in complesso un reale rafforzamento dell'autonomia stessa. Per un verso essa parteciperebbe alle scelte da operarsi in sede regionale e per l'altro provvederebbe alla elaborazione dei piani a contenuto concreto.

Ne deriverebbe, dunque, ben lungi dalla compressione dell'autonomia una sorta di « autogoverno » programmatico gestito dagli enti locali attraverso i Comprensori.

8. *Impossibilità che Comuni e Province (o Province-Comprensori) operino sullo stesso piano*

Il fatto è che la costituzione delle Regioni sull'intero territorio nazionale non poteva non comportare conseguenze rilevanti sul modo di essere dei poteri locali. Con l'attuazione delle Regioni non sembra possa esservi un eccessivo numero di centri di direzione politica dell'amministrazione locale.

Sarebbe erroneo pretendere di « seguire » tutte le esigenze della collettività e pretendere che si esprimano all'esterno attraverso enti dotati di capacità rappresentativa.

Ogni livello di amministrazione o di programmazione verrebbe ad essere, per definizione, un livello necessariamente « forte ». E ciò perché, si ripete, ove si seguisse questo tipo di ragionamento, ogni livello sarebbe titolare di interessi propri in quanto dimensionalmente realizzabili.

Ma l'art. 118, primo comma, Cost., ha espresso chiaramente i propri limiti. Il discorso dell'interesse esclusivamente locale può essere chiaro per i Comuni, in quanto si connette alla collettività che i Comuni esprimono; non è chiaro, invece, per la Provincia (anche se Provincia-Comprensorio) per il fatto che si connette, in quella ipotesi, ad un livello territoriale, costituzionalmente previsto certamente, ma non per questo intoccabile.

Il costituente ha posto Comuni e Province nominalmente sullo stesso piano. La realtà normativa, istituzionale e sociale, li pongono invece su piani profondamente diversi.

La Regione costituisce l'ulteriore elemento di profonda novità con il quale, giunti a questo punto, occorre fare i conti.

Non separatezza, non contrapposizione; integrazione, invece. Ma, a questo punto, non sembra più possibile proporre una ristrutturazione territoriale della Provincia, in quanto occorre tener conto delle linee di tendenza reali dell'ordinamento per trarne le debite conseguenze.

L'amministrazione per delega in parte è superata dalla gran massa di funzioni attribuite direttamente ai Comuni, in parte richiede livelli territoriali non omogenei a quelli esistenti. Prevedere in tale contesto un nuovo ente locale rappresentativo, dotato di proprie funzioni, rappresenta un duro colpo ai Comuni ed alla Regione nello stesso tempo.

Non si comprendono gli interessi ed i vantaggi che potrebbero giustificare una scelta di questo tipo; non si intravede la carica di politicità delle collettività corrispondenti alle nuove strutture. Il fatto è che si tratta di livelli territoriali, di ambiti di azione, non di collettività.

Inoltre se c'è un momento in cui occorre fare uso della massima elasticità è proprio questo. Creare enti politici locali uniformi e dotati di propri organi e poteri significa operare scelte definitive là dove sono piuttosto opportune scelte sperimentali. Significa legittimare artificiosamente come titolari di interessi locali, strutture che solo da tale investitura puramente formale pretenderebbero poi di trarre la propria forza.

9. *Il problema della composizione, della rappresentatività e del tipo di « autorevolezza » degli organi di secondo grado*

A questo riguardo può essere richiamata una critica, decisa, ma, a mio parere, non sufficientemente motivata.

Si è rilevato infatti che:

« gli organi rappresentativi di secondo grado sono notoriamente meno autorevoli sul piano politico per la mancata loro diretta rappresentatività popolare »; che « questa caratteristica per i Comprensori viene aggravata in modo deciso da altri fattori: la eterogeneità degli enti rappresentati, la rappresentanza assai opinabile dei vari Comuni, il frequente inserimento anche dei Sindaci, dei Presidenti, delle Amministrazioni provinciali e delle Comunità montane ».

« Particolarmente rilevanti sono i problemi che sorgono in relazione alla rappresentatività dei vari Comuni... Due infatti sembrano le preoccupazioni sottostanti alla grande maggioranza delle leggi regionali: una rappresentanza in ogni ente locale anche della minoranza, il che comporta che anche il più piccolo Comune elegga tre rappresentanti, una tendenziale sottorappresentazione dei centri maggiori al fine di garantire un potere di influenza anche ai minori enti locali ».

« Queste due caratteristiche peraltro, ove sviluppate coerentemente e pertanto salvaguardando una almeno parziale rappresentatività dei centri maggiori, porterebbero ad organi politici pressoché ingovernabili per la loro enorme composizione: la conseguente scelta di mantenere gli organi comprensoriali in una composizione numerica relativamente funzionale ha però portato a sacrificare in modo nettissimo la rappresentatività dei centri più consistenti dal punto di vista demografico » (De Siervo).

Ma, al di là dei problemi « tecnici » che certamente possono trovare soluzione, è da domandarsi quale sia il « tipo » di autorevolezza che si richiede agli organi del Comprensorio. Se quella discendente dalla diretta investitura dei cittadini, è ulteriormente da domandarsi di quali cittadini si tratti, una volta che l'omogeneità dei gruppi viene artificiosamente disegnata sulla carta — in via preven-

tiva — sulla base degli interessi che si intendono tutelare e degli obiettivi che si intendono raggiungere.

La programmazione territoriale e socio-economica richiedono, invece, a mio parere, ambiti d'azione in cui possa attuarsi la collaborazione degli enti rappresentativi esistenti in un certo territorio, più che quella della generalità dei cittadini.

Se si intende intervenire nel potere locale per rendere più incisiva l'azione della Regione e più collegata e coordinata quella dei Comuni, l'occasione di individuare gli strumenti e le dimensioni della programmazione non deve essere colta (fatta salva eventualmente l'ipotesi dei Comprensori metropolitani) come occasione per la fondazione di un nuovo potere locale e per l'enucleazione di nuovi interessi di carattere esclusivamente locale che (parrebbe) dovrebbero sostenerne la possibilità di esistenza.

La natura stessa dei fini del Comprensorio sembra escluderne il carattere « esclusivamente locale ». Né sembra decisivo ricordare i non buoni risultati delle Comunità montane o dei Consorzi siciliani: di fronte stanno, infatti, decenni di vita stentata delle Amministrazioni provinciali.

Sotto altro profilo ci si lamenta della mancata differenziazione che così verrebbe ad aversi fra i vari Comuni, la cui rappresentanza nel Comprensorio verrebbe ad essere comunque distorta o distorcente. Il rimedio proposto, tuttavia (quello di far valere il peso delle rispettive popolazioni), è, mi sia concesso dirlo, ancor più pericoloso e distorcente.

L'« autorevolezza » del Comprensorio può derivare dal rapporto diretto che esso deve avere con la Regione, fino a fungere in molti casi da tramite necessario fra i Comuni e la Regione medesima. Il Comprensorio non serve per generare nuove comunità ma deve servire al Comune ed alla Regione per funzionare nel modo migliore. Ciò sia nel momento della partecipazione dell'elaborazione delle decisioni regionali, sia nel momento di dare ad esse esecuzione.

Si è ulteriormente rilevato il rischio « di creare degli organi incapaci di adottare ogni determinazione che comporti l'adozione di precise linee di politica amministrativa ». « Se già una rappresentanza indiretta tende a ridurre l'organo così formato ad una sede di media-

zione fra gli interessi rappresentati... e quindi incapace di fare scelte precise, la scorretta rappresentanza delle comunità locali interessate rende formalmente marginale la volontà dei rappresentanti dei centri maggiori, che peraltro dispongono di ben altri strumenti politici ed economici per impedire la loro sostanziale emarginazione dal circuito decisionale (si pensi solo alle strutture di partito e comunque agli interessi organizzati, tutti articolati su strutture rappresentative dell'effettiva consistenza della zona interessata) ».

Potrebbe rilevarsi a questo proposito che di fronte a tre livelli di governo locale direttamente elettivi il partito acquisisce *in modo ancor più pronunciato* una funzione sostanziale di sintesi ed un potere di decisione, anziché un ruolo, ritengo più auspicabile, di connessione e collegamento. Occorre, a mio parere, ribadire che sono da rafforzare i collegamenti del Comprensorio con la Regione ed è da rafforzare l'intervento della Regione nel momento della definizione dei Compensori.

10. *Funzioni di programmazione e coordinamento,
o anche di amministrazione?*

Problema rilevante è quello delle funzioni: solo di programmazione e coordinamento o anche di amministrazione? Le esperienze amministrative più recenti non hanno portato elementi di chiarezza poiché in alcuni casi si è esclusa l'attribuzione ai Compensori di qualsiasi funzione amministrativa, in altri si son previste solo quelle connesse agli atti di pianificazione (controllo e approvazione degli strumenti urbanistici attuativi), ed in altri ancora si è ipotizzato un ente comprensoriale che gestisce le deleghe regionali ed una pluralità di funzioni amministrative.

Si dice: funzioni amministrative significative possono essere affidate al Comprensorio soltanto se a rappresentatività diretta.

All'obiezione che in questo modo può crearsi una gerarchia di enti si risponde che l'obiezione non è accettabile, perché fondata su una ricostruzione parziale dei dati della situazione; il punto fondamentale da comprendere sarebbe che già esistono tutta una serie

di strumenti mediante i quali una valutazione degli interessi pubblici su aree vaste prevale di necessità sulle scelte che pur siano il legittimo frutto di un ente locale di primo livello.

Ma ancora una volta bisogna intendersi: l'interesse collettivo che può essere soddisfatto nel modo migliore nell'area più vasta (più vasta del Comune) non è, di per sé, interesse che legittimi l'esistenza di un ente politicamente rappresentativo.

Altro sono le comunità, altro i livelli di intervento pubblico. Pretendere che ad ogni area corrisponda uno strumento diretto di valutazione degli interessi pubblici che si esprimono a livello di quell'area è, più che illusorio, pericoloso. Certamente esiste la possibilità (forse dovrebbe dirsi il rischio) che il Comprensorio divenga semplice camera di risonanza degli interessi dei vari Comuni, mentre la politica di programmazione esige scelte precise.

Ma qui si pone il dilemma: o si sottopongono i Comuni a scelte altrui o si concede loro di assumere decisioni concordate, che però debbono rispettare le scelte regionali. Emerge il rilievo del tutto assorbente che assumono le Regioni mediante l'uso dei propri strumenti finanziari ed organizzativi.

La preoccupazione di deformazioni nella rappresentanza non tiene conto del fatto che il Comprensorio è un elemento di raccordo fra Regione e Comune: l'ottica cioè deve essere quella delle competenze regionali.

Sotto il profilo della natura di ente locale non sembra possano sorgere gravi problemi. Il Comprensorio non si deve sostituire alla Provincia nella previsione costituzionale. Non deve costituirsi cioè un ente locale territoriale a fini generali come è il Comune e come, ma solo sotto un profilo « prescrittivo » non descrittivo, dovrebbe essere (o meglio, si vorrebbe che fosse) la Provincia. Il Comprensorio non deve farsi carico di competenze generali di fronte alle molteplici domande proposte dai molteplici gruppi della collettività amministrata.

Quanto alla rappresentatività dell'ente locale ed alla sua democraticità (come bene è stato messo in luce) questa rappresentatività è una conseguenza più che una condizione del suo essere ente locale.

Inoltre la rappresentatività non necessariamente deve essere di-

retta. Sembra acquisita l'idea della centralità del principio della rappresentanza politica nella pubblica amministrazione, attraverso il sistema degli enti territoriali. Sembra altresì acquisito che il Comune è la cellula fondamentale di aggregazione territoriale e che il governo locale deve essere saldamente ancorato alle assemblee elettive che traggono la fonte del proprio potere direttamente dalla volontà popolare.

Ma ci sono dei limiti. Il recupero della Provincia-Comprensorio in questa direzione non può che operare a spese dei Comuni e della Regione, compressi gli uni nella loro autonomia, l'altra nella sua capacità di governo. E tutto ciò senza sapere in nome di quale collettività e di quali interessi ciò avvenga (a meno che non ci si riferisca a quella territorialmente individuata avendo in mente una serie di interessi pubblici sì, ma settoriali).

Senza accettare il principio fideistico delle collettività che si esprimono o che rappresentano di per sé espressione di autonomia comunitaria, deve riconoscersi che la comunità esiste, indipendentemente dal territorio. La diversità di livello territoriale è un dato oggettivo che non occorre materializzare in competenza, né in comunità.

Sembra invece che si intenda partire dal livello territoriale per fondare l'autonomia politica di una collettività artificiale, per la quale si pretenderebbe poi di richiamare il primato della politica.

Appare più opportuna una diversa impostazione del problema; appare più opportuno accertare come un insieme di strutture elettive riesca ad impostare un procedimento di formazione della volontà che consenta di garantire la partecipazione e la sintesi.

È necessaria una grande chiarezza sul punto della destinazione dei Comprensori a potenziare — come loro proiezione permanente — gli enti locali, che — è stato rilevato — devono pertanto rimanere i soggetti titolari delle potestà fondamentali di loro pertinenza sia nell'amministrazione regionale sia della programmazione economica, dovendosi tenere ben presente che la collocazione dei Comprensori nel discorso riferito agli enti locali, esprime la preoccupazione evidente e giusta non già di presentare delle « varianti » alla articolazione dei soggetti costituzionali della democrazia decentrata, ma di rafforzare la presenza e l'azione di tali soggetti (D'Albergo).

GIORGIO PASTORI

PROBLEMI INERENTI IL GOVERNO DELLE AREE METROPOLITANE

1. Per completare il quadro dei problemi e delle prospettive relativi al nuovo assetto da conferire alle autonomie locali, giova considerare quello che, a prima vista, sembra un aspetto particolare: l'aspetto delle aree metropolitane, delle grandi agglomerazioni urbane, accanto al quale andrebbe parallelamente considerato quello delle aree rurali, dei piccoli Comuni rurali o montani.

Solo a prima vista si tratta di aspetti o temi particolari: a ben vedere, essi costituiscono il punto di innesco di tutto il processo di riforma, in quanto è proprio dalle realtà economico-sociali che questi temi sottendono che trae origine e si sviluppa in tutto il suo spessore concreto quella che è la questione centrale da affrontare nella riforma.

Infatti aree metropolitane e — se è consentito mantenere il parallelo — aree rurali o montane sono le due realtà socio-economiche in cui più chiaramente e più acutamente si manifesta la situazione di squilibrio esistente fra le varie componenti che concorrono oggi a individuare le nostre strutture di amministrazione locale. Ed è quella stessa situazione di squilibrio che la riforma dovrebbe mirare principalmente a risolvere o a rimuovere.

Si tratta — come è noto e come mi sembra confermato dal saggio del prof. Mario Nigro che appare all'inizio del presente volume — dello squilibrio fra la configurazione istituzionale degli enti territoriali (che, secondo la Costituzione, si qualificano come enti autonomi portatori della sovranità popolare e come componenti necessarie dell'ordinamento pluralistico della Repubblica) e le fun-

zioni loro attribuite e le dimensioni che li caratterizzano. Squilibrio che è la causa determinante, prima che la stessa situazione finanziaria, dell'incapacità da parte dei poteri autonomi territoriali di dominare, di padroneggiare le realtà economico-sociali delle collettività e dei territori cui istituzionalmente dovrebbero provvedere nella piena esplicazione della posizione di autonomia che loro compete.

In particolare ciò lo si deve dire per i Comuni la cui consistenza dimensionale è la più varia sì da determinare, agli estremi opposti dell'ampio ed eterogeneo panorama delle strutture comunali che oggi operano in Italia, da un lato, il fenomeno del « gigantismo dei Comuni metropolitani » e dall'altro quello della « polverizzazione » dei Comuni minori. Se nel primo caso si vuole mettere in luce come l'autonomia locale in ragione delle dimensioni raggiunte dai grandi enti comunali non sia più tale o almeno sia in crisi per il venir meno di condizioni di sufficiente democraticità e partecipazione, nel secondo caso si vuole significare come l'autonomia locale sia, per altro verso, in crisi per l'opposta ragione che le dimensioni dei Comuni non realizzano condizioni essenziali di efficienza o addirittura talora di efficacia.

I due fenomeni, che sembrano collocarsi agli estremi opposti dell'ampio ed eterogeneo panorama attuale delle nostre strutture comunali, sono quindi per ragioni diverse accomunati da uno stesso dato di fondo: la crisi dell'autonomia locale. Ma se si considerano i due fenomeni non per se stessi, bensì in relazione alle corrispondenti realtà economico-sociali, non è difficile constatare come in entrambi i casi, dei Comuni metropolitani e dei piccoli Comuni, vi è un'identica situazione di insufficienza a soddisfare con riguardo alle proprie collettività e ai propri territori quelle che sono le esigenze tipiche dell'amministrazione locale contemporanea: il riequilibrio territoriale e la provvista diffusa ed eguale dei servizi civili.

Se si guarda in particolare al fenomeno del « gigantismo » dei Comuni metropolitani è facile constatare che non solo è venuto meno il Comune nella sua sostanza di organizzazione che assicura la partecipazione, il largo concorso popolare all'assunzione e allo svolgimento delle decisioni del Comune (Comuni), ma che questi enti, già insufficienti dal punto di vista della partecipazione, sono insufficienti

altresì dal punto di vista della loro capacità di dominare la realtà economico-sociale che hanno di fronte, vale a dire lo sviluppo dell'aggregazione urbana-metropolitana; si tratta in breve di strutture troppo piccole rispetto all'area e realtà integrata con cui si confrontano.

D'altro canto, se si guarda al fenomeno della « polverizzazione » dei Comuni nelle aree rurali e montane, ci si accorge che non solo manca l'ente in grado di dominare lo sviluppo economico-sociale di quelle aree (salvo le soluzioni parziali adottate di recente), ma finisce per mancare anche l'ente di base quando i Comuni raggiungono limiti di consistenza tanto esigui da far perdere di significato alla partecipazione, da diventare sul piano della realtà effettuale « incostituzionali » (come è stato spesso fatto notare autorevolmente e paradossalmente da Giannini).

Sia nell'uno che nell'altro caso la realtà economico-sociale sovravanza la struttura, l'istituzione locale, ed entra in crisi nella sua sostanza l'autonomia locale. Né a superare tale situazione di squilibrio — è appena il caso di ricordarlo — può positivamente contribuire la presenza dell'altro ente territoriale, la Provincia, che non è mai stato dotato delle funzioni adeguate a qualificarlo come ente in grado di governare la relativa realtà economico-sociale, in grado, in altri termini, di ricomprendere nella sua sfera di decisione e di azione i processi di sviluppo e il fabbisogno di servizi collettivi propri di un'area e di una collettività.

Se vi sono dunque Comuni e Province in senso nominale, mancano invece nella più parte del territorio nazionale Comuni e Province nella loro sostanza di centri di autonomia locale rispettivamente in grado di provvedere, gli uni, ai servizi civili di base assicurando un largo spazio di partecipazione sociale nella gestione e di provvedere, gli altri, al riequilibrio territoriale di realtà socio-economiche integrate.

Ed è anzi dai nominalismi e dagli apriorismi di molte delle posizioni presenti nel dibattito in corso sulla riforma che si deve cercare di sfuggire nel modo più deciso, dal momento che non si tratta di essere a favore né dei Comuni né delle Province — rappresentando oggi entrambi gli enti delle strutture, per un verso eterogenee

nelle dimensioni, per l'altro disorganiche nelle funzioni, quando invece il problema è quello non già di difendere, bensì di « costruire » i centri di autonomia locale di primo e secondo grado che non esistono.

2. Si comprende perciò come dalla considerazione delle aree metropolitane e dello stato dell'amministrazione locale in tali aree si possa risalire alla ricerca di soluzioni che hanno, solo apparentemente, carattere particolare, ma che acquistano invece valore esemplare per l'intero disegno di riforma. Analogamente accade anche in relazione alle aree rurali-montane.

Nella ricerca dell'ente in grado di dominare la realtà metropolitana (o l'area rurale) considerata nel suo complesso, si profilano soluzioni che portano in vario modo al superamento ovvero all'integrazione delle strutture comunali esistenti. Tenendo conto anche delle esperienze o dei tentativi di riforma all'estero, tali soluzioni possono raggrupparsi in tre tipi: quelle dirette a realizzare forme di associazione o di collaborazione fra i Comuni esistenti; quelle dirette all'accorpamento dei Comuni (e degli altri enti locali esistenti nell'area) in entità più ampie; quelle dirette, infine, alla istituzionalizzazione di un nuovo ente al di sopra delle strutture comunali con devoluzione all'ente stesso delle funzioni relative al « governo » dell'area nel suo complesso.

Risultano evidenti le diverse « valenze » dei tre tipi di soluzione, che non è qui il caso di esaminare in modo dettagliato. Le soluzioni di tipo associativo privilegiano particolarmente l'esigenza di rispettare la trama delle strutture esistenti, e come tali danno luogo, più che alla creazione di un centro di governo per l'area, a forme di cooperazione (dapprima per settori specifici e poi su scala generale) a carattere naturalmente transitorio e preparatorio di interventi più incisivi. A loro volta, le soluzioni di tipo c. d. amalgamativo (o consolidativo) tendono a privilegiare (come avvenne anche in Italia limitatamente all'esperienza di alcune grandi città, e con riguardo alle sole strutture comunali) l'unità del governo dell'area, sacrificando peraltro le concomitanti esigenze di disporre di una rete amministrativa autonoma di base. Il terzo tipo di soluzioni (a doppio grado

o livello di governo) si pone invece naturalmente in posizione intermedia fra i due tipi precedenti, soddisfacendo contemporaneamente all'esigenza di un ente di governo metropolitano per l'area nel suo complesso e a quella di mantenere il tessuto delle strutture comunali entro l'area stessa.

La ricerca di soluzioni di amministrazione locale idonee ad aree specifiche, come spesso si è potuto notare in altri Paesi, può anche da noi sfociare nella delineazione di modelli organizzativi estensibili nelle loro caratteristiche essenziali all'intero sistema. In tal senso la ricerca di qualche anno fa sul « governo delle città » curata per l'Ispe costituisce, nelle conclusioni e nelle proposte di ordine istituzionale cui poté pervenire, la dimostrazione di come dallo studio dei modi per costituire un « governo delle città », un governo metropolitano, si sia potuto e dovuto naturalmente risalire ad un disegno generale di riassetto dell'intera amministrazione locale. Allora si mise in luce come, sia per la mancanza dell'ente di secondo grado, sia per la mancanza dell'ente di base (date le considerazioni già richiamate), la soluzione dei problemi del governo delle città doveva passare attraverso il ripensamento delle Province e dei Comuni esistenti nei loro profili funzionali e dimensionali e condurre quindi alla costruzione di un sistema a doppio grado integrato che facesse perno, da un lato, su una rinnovata Provincia e, dall'altro, su una redistribuzione (e uno smembramento in un numero più ampio di unità) delle strutture comunali in atto. Nel contempo si prevedevano stretti legami funzionali fra Provincia e Comuni metropolitani in modo da superare lo stato di separatezza che contraddistingue attualmente i rapporti fra questi enti.

3. Le prospettive, lungo le quali si muoveva tale ricerca, potevano apparire soluzioni isolate per le aree metropolitane in un contesto che restava immutato, se non fosse stato che in breve giro di anni si sono accumulati numerosi elementi perché tali prospettive potessero trovare una rispondenza di portata sostanzialmente generale, per la mediazione operata dagli interventi regionali in tema di poteri locali, e per non trascurabili apporti dello stesso legislatore nazionale in materia.

Anche se gli interventi regionali non possono avere avuto che carattere transitorio e indiretto e gli interventi statali hanno avuto carattere parziale e occasionale, è facile scorgere nei più salienti episodi che hanno caratterizzato le recenti vicende dell'amministrazione locale la ricerca di una soluzione o al problema di costruire l'ente di secondo grado o a quello di costruire l'ente di primo grado.

Già nel caso delle Comunità montane, che cronologicamente precede altri interventi, appare chiaro come si sia cercato di risolvere con la previsione della nuova figura il problema dell'ente di secondo grado nelle aree corrispondenti, benché, data l'esiguità dei Comuni associati, si cercasse parimenti di dare attuazione anche ad un ente di primo grado, come lascia significativamente intendere il fatto che i Comuni medesimi — esempio pressoché unico di delega dal basso verso l'alto — possano delegare l'esercizio di proprie funzioni alla rispettiva Comunità. Di qui le presenti ambiguità della figura della Comunità montana — lo si dica per inciso — in relazione alla quale dovrà essere effettuata una scelta, che la legge n. 1102 del 1971 e le successive leggi regionali di attuazione hanno rinviato, determinando fra l'altro non poche difficoltà e incongruenze quando dalla soluzione particolare si è passati, attraverso la mediazione dell'intervento regionale (e pur con le ambiguità proprie di una fase naturalmente transitoria) a soluzioni aventi portata generale, per il territorio regionale nel suo complesso. Ci si riferisce — come è evidente — all'esperienza comprensoriale nella quale non può non ravvisarsi il tentativo di una soluzione generale al problema dell'ente di secondo grado, commisurato alle dimensioni necessarie per l'esplorazione di funzioni di governo c. d. di area vasta e correlato ai Comuni in modo che questi partecipino dello stesso organismo comprensoriale e, in prospettiva, partecipino quanto meno alla formazione, se non delle strutture, delle decisioni comprensoriali.

Con la figura del comprensorio, si è profilata dunque su di un piano generale (a parte il suo assetto transitorio attuale) la realizzazione di una soluzione del terzo tipo fra quelle indicate specificamente per le aree metropolitane: la costituzione di un centro di secondo grado a cui devolvere, in concomitanza alle particolari dimensioni possedute, funzioni tali da consentirgli di ricomprendere i

processi di sviluppo di aree anche caratterizzate da fenomeni di aggregazione e concentrazione urbane quali quelle metropolitane.

D'altro lato, la prassi, prima, e la legislazione nazionale poi si è incaricata di offrire elementi concreti di soluzione anche al secondo ordine di problemi: quelli dell'ente di base. L'esperienza del decentramento comunale e la legge n. 278/1976 rispondono alla ricerca dell'ente di primo grado specie con riguardo alle aree urbane e metropolitane. Credo che la prevista costituzione dei Consigli circoscrizionali elettivi da parte dei Comuni, in attesa del riordinamento delle autonomie locali, non sia altro, non si risolva altro che nella prefigurazione del nuovo ente di base laddove questo è venuto a mancare: l'ente di primo grado idoneo ad assicurare la prestazione dei servizi e la gestione dei beni direttamente interessanti la vita della collettività corrispondente e insieme le condizioni idonee di responsabilità politica e di partecipazione sociale nello svolgimento di tali attività realmente di « interesse comune ». In quanto tali, i Consigli circoscrizionali o di quartiere, per la particolarità del rapporto che viene a qualificarne la posizione rispetto al vecchio nucleo dell'organizzazione centrale del Comune, esprimono una figura in sé compiuta di autonomia locale, anche se non dotata di distinta personalità giuridica.

Peraltro, sulla figura dei Consigli circoscrizionali (o di quartiere) si è innestata l'applicazione di quella legislazione regionale che aveva riguardo alla zonizzazione, alla determinazione delle zone adeguate al conveniente esercizio in forma unitaria dei servizi sociali, cosicché nelle aree metropolitane si è venuta spesso a stabilire la coincidenza fra zone di servizio e circoscrizioni (o quartieri).

La determinazione delle « zone di servizi » è divenuta poi, di recente, la prima e fra le più significative incombenze che spetta alle Regioni assolvere, secondo quanto prevede il D. P. R. n. 616 agli artt. 25 e 32 in materia di beneficenza pubblica e assistenza sanitaria ed ospedaliera. A quali evenienze condurrà la determinazione regionale degli ambiti territoriali adeguati alla gestione dei servizi sociali e sanitari? Tali zone potranno coincidere oggi o con singoli Comuni o con l'insieme di più Comuni (e Comunità montane) o con Consigli di quartiere, avranno perciò verisimilmente un risvolto isti-

tuzionale diverso a seconda dei casi, ma anche se ora l'espressione istituzionale potrà essere diversa, non va lontano dal vero chi tende a ravvisare nelle zone di servizi l'anticipazione di qualcosa di nuovo e omogeneo: il nuovo ente di primo grado, il nuovo Comune, forse solo il primo momento di un processo di riassetto che è frutto, nelle aree metropolitane, di un'articolazione, di uno smembramento della precedente compagine locale e, nelle aree rurali-montane, inversamente, di interventi diretti a costituire forme associative, anche obbligatorie, fra i Comuni interessati o più incisivi accorpamenti.

Se gli enti di base e gli enti di secondo grado alla cui ricerca ci si è posti (e ci si deve porre) non sono più (o non sono mai stati) rispettivamente Comuni e Province, si può invece rilevare come oggi vi siano elementi, modelli (ormai anche di applicazione, o di portata generale) per concretizzare i due distinti centri o momenti di autonomia locale: non si chiamano Comuni gli uni, ma enti di zona (Comuni, Consorzi intercomunali, Comunità montane o quartieri che siano); non si chiamano Province gli altri, ma Comprensori (o quello che, sotto il profilo dimensionale-funzionale, l'idea del comprensorio esprime).

Al riguardo va segnalata un'altra indicazione che dal D. P. R. n. 616 emerge in relazione non più al tema dell'ente di primo grado, ma di quello intermedio: nonostante che il nome del comprensorio venga del tutto passato sotto silenzio, è anche vero che non si fa mai riferimento alle attuali Province come destinatarie delle nuove previste funzioni (se non nel richiamato settore socio-sanitario), ma alle nuove Province che emergeranno dalla legge di riordinamento delle autonomie locali; e quando, come in campo socio-sanitario, si fa riferimento alle Province attuali le attribuzioni ad esse riconosciute tendono ad avvalorare la trasformazione dei contenuti funzionali della Provincia in quelli propri e caratteristici dell'esperienza comprensoriale.

Nonostante le indubbie incertezze e ambivalenze delle scelte operate dal D. P. R. n. 616, tanto che paradossalmente esso contribuisce, con l'ampia devoluzione di funzioni a favore degli enti territoriali in esso prevista, ad aumentare lo stato di squilibrio caratterizzante le nostre strutture di amministrazione locale, il decreto segna ugual-

mente un'ulteriore tappa nello sviluppo delle tendenze in atto nell'amministrazione locale: sciogliendo l'ibrida configurazione delle Comunità montane verso l'approdo di una nuova configurazione del Comune nelle aree montane; promuovendo e generalizzando l'intervento regionale nella determinazione dell'ordinamento dei servizi di area ristretta e degli ambiti territoriali relativi; imponendo la trasformazione a breve termine delle attuali Province in ciò che può divenire un ente di secondo grado, atto a governare un'area vasta; orientando infine la distribuzione per funzioni e per settori organici delle responsabilità fra i due ordini di enti.

4. Al momento in cui si scrive (se non fosse che recentissime proposte di contenimento della spesa pubblica parrebbero sovvertire di nuovo e all'improvviso il quadro di una riforma in via di formazione) sembrerebbero quindi disponibili gli elementi di base cui far riferimento anche per la soluzione dei problemi di assetto delle aree metropolitane.

La progressiva enucleazione delle due figure del Comprensorio (da trasfondersi nei suoi contenuti essenziali entro il contenitore Provincia) e della zona (da trasfondersi a sua volta nel contenitore Comune, ma su ciò occorrerà ritornare) tende a sfociare in una soluzione generale di riassetto dei poteri locali in cui si iscrive agevolmente anche la soluzione per le aree metropolitane. Soluzione generale dunque, comune alla totalità delle aree del territorio nazionale, fondata su schemi istituzionali identici, ma rinnovati, a cui si è pervenuti anche sulla base della considerazione delle specifiche esigenze delle aree metropolitane, da un lato, e delle aree rurali-montane, dall'altro, ma che mira oggi a soddisfare le esigenze complessive dell'amministrazione locale.

In questo senso si muove, come è noto, il progetto del gruppo di studio di Pavia; analogamente si muovono le proposte della Commissione per la riforma dell'Amministrazione siciliana e le linee di fondo dei progetti (o degli schemi di progetto) in corso di elaborazione da parte del Governo e dei partiti.

Entro il quadro generale ridisegnato dai progetti, valorizzando e proseguendo le tendenze in atto, per le aree metropolitane si pro-

pone, non un modello a sé stante rispetto a quello ordinario, ma un adattamento dello stesso modello, in ragione del fatto che si vogliono privilegiare, più che gli elementi singoli di cui il modello si compone, la combinazione dei due gradi di amministrazione locale, i rapporti che si devono instaurare fra gli stessi, in sostanza l'unità del sistema di governo per l'area pur attraverso una sua articolazione di base. Da ciò deriva l'utilizzazione delle due figure rinnovate di Provincia (o comprensorio-Provincia) e di Comune anche per le aree metropolitane, ma impiegate secondo un diverso dosaggio nella distribuzione delle funzioni fra l'ente di primo grado e l'ente di secondo grado, in modo da favorire una elevata concentrazione di responsabilità amministrative nell'ente maggiore. Ciò si ritiene consigliabile in relazione al carattere particolarmente integrato dei fenomeni propri delle grandi agglomerazioni urbane. Ma forse non dovrà trattarsi neppure di un diverso dosaggio, se in tal modo si vuole intendere una redistribuzione in forma stabile e definitiva di funzioni: ciò che insegna l'esame delle vicende e delle esperienze delle aree metropolitane anche all'estero è la rapidità con cui ogni soluzione o modello organizzativo viene ad essere superato dal modificarsi della sottostante realtà economico-sociale, onde si è ripresentata più volte e a tempi ravvicinati la necessità di apportare modifiche a modelli appena varati o di escogitare nuovi modelli.

Di qui l'emergere dell'esigenza — che peraltro sembra giustificarsi in generale per l'intera amministrazione locale, pur con minore intensità — di prevedere più la « possibilità », la facoltà di diversi dosaggi, di diverse distribuzioni di responsabilità, che non assetti — come si diceva — in forma stabile e rigida. Facoltà da ritenersi riconosciuta alla Regione o agli stessi enti locali interessati nell'esercizio di un'autonomia statutaria.

Ad un tale orientamento concorre altresì un rilievo che in parte già si è accennato: di come le aree metropolitane siano un terreno privilegiato di osservazione per accertare l'utilità che fra primo e secondo grado di amministrazione locale non vi sia più quella impermeabilità e incomunicabilità di compiti e di funzioni cui siamo abituati nel funzionamento ancora vigente del nostro sistema. Se le esperienze delle Comunità montane, dei Comprensori, dei Consigli di

quartiere hanno qualcosa in comune, è la forte attenzione al momento dei rapporti, della continuità o della relazionalità fra i diversi enti o livelli coinvolti, cosicché le nuove strutture (sovraordinate o sottoordinate che siano) nascono prima di tutto per istituzionalizzare dei rapporti con le altre e fra le altre esistenti. Analogamente si deve ragionare con riguardo alle aree metropolitane dove emergono con forza le due divergenti tendenze all'unità del centro di governo e alla pluralità dei centri di gestione, alla concentrazione delle decisioni e alla diffusione della partecipazione, e dove quindi la previsione di stretti rapporti funzionali fra primo e secondo grado costituisce una effettiva necessità per equilibrare e temperare tali spinte, senza doversi limitare alle soluzioni meramente associative o federative talora sperimentate, ma con risultati precari.

Ma ciò che può apparire veramente specifico delle aree metropolitane o delle soluzioni fin qui proposte è forse non tanto l'introduzione di un sistema unitario di governo e di amministrazione locale, in sé elastico ed articolato, caratterizzato da intensi rapporti fra i centri che lo compongono: tutto ciò è in sostanza quello che si vuole realizzare in vario modo per tutto l'assetto delle autonomie locali superando la concezione per enti, o per soggetti e privilegiando il momento oggettivo dell'amministrazione locale, del ruolo che ad essa compete, dei ruoli complementari che all'interno spettano ai due centri di autonomia locale che la realizzano.

5. L'aspetto specifico delle proposte in corso è quello relativo al concreto assetto della rete comunale di base nell'area. Le aree metropolitane — come già si ricordava — sono caratterizzate di solito dalla presenza (a meno che non si voglia includere nelle aree stesse quelle c. d. conurbazioni o galassie urbane che sono caratterizzate da una continuità di insediamenti senza la dominanza di un centro o di un polo urbano rispetto agli altri) di un grande Comune rispetto ad altri minori, comunque da una situazione di grande disparità dimensionale fra i Comuni che si è cercato di ridurre con il ricorso al decentramento intercomunale.

Ora nelle proposte considerate risulta qualificante l'obiettivo di giungere ad uno smembramento del Comune centrale per giungere

ad una più equilibrata distribuzione delle dimensioni degli enti di base nell'area.

La proposta della relazione per la riforma dell'Amministrazione siciliana si muove con prudenza, in questa direzione: dopo aver suggerito che per le grandi aree urbane il Comprensorio assuma funzioni ulteriori oltre a quelle programmatiche, con particolare riguardo alla gestione di servizi metropolitani, si limita ad aggiungere « che parallelamente vengano ampliate le competenze dei Consigli circoscrizionali del Comune capoluogo », laddove risulta evidente che per il convergere del duplice aumento di funzioni: quello del Comprensorio e quello dei Consigli circoscrizionali si verifica (si vuole che si verifichi) una sorta di « schiacciamento » del Comune capoluogo, di svuotamento della sua presenza operativa, che resta sostanzialmente quasi soltanto di rilievo politico. La soluzione del documento siciliano è quindi graduale, favorevole com'è al mantenimento della figura dei Consigli circoscrizionali, al potenziamento delle loro responsabilità, senza incidere direttamente sull'assetto comunale, sulle dimensioni del grande Comune capoluogo.

Più netta la proposta del documento di Pavia, che riprende in tal senso lo studio ricordato per l'Ispe, prevedendo che successivamente all'istituzione della Provincia metropolitana si modifichino da parte della Regione il numero e le circoscrizioni dei Comuni ricompresi nell'area, così da avere la costituzione di un Comune, per ciascuno dei nuclei urbani, quartieri, frazioni che abbiano non meno di 20 mila abitanti e non più di 150 mila; si propone in tal guisa di ridisegnare la carta delle dimensioni e della distribuzione della rete comunale, con l'espresso intendimento di portare a completo sviluppo l'esperienza dei Consigli di quartiere erigendoli in Comuni autonomi (uno o più di essi) e di rendere equilibrata l'articolazione e le dimensioni di tutte le strutture comunali.

Si affacciano subito alla mente le possibili difficoltà pratiche che una soluzione radicale di questo tipo può incontrare, nonostante che in più di una sede politica essa abbia ricevuto già sufficiente attenzione o quanto meno non sia stata scartata di primo acchito. Si tratta delle difficoltà che in generale incontra ogni intervento riformatore dell'amministrazione locale quando passa dalla delineazione

degli schemi istituzionali alla determinazione concreta delle dimensioni, delle aree, degli ambiti reali, ma si tratta anche delle difficoltà specifiche che discendono dal nostro tradizionale sviluppo urbano così fortemente caratterizzato da un processo di irradiazione periferica tutto servente all'originaria impostazione monocentrica. Il che vale a dire che lo smembramento del Comune capoluogo o comunque una nuova rete comunale di tipo equilibrato presuppone in sostanza un'inversione di tendenza verso un effettivo policentrismo dell'area metropolitana in sede di pianificazione e di riequilibrio del suo assetto e del suo sviluppo (compito questo che coinvolge — si noti — anche le sedi regionali e nazionali di programmazione economica e territoriale).

D'altro canto è difficile sfuggire ad una soluzione di questo tipo: anche se si seguisse un modello di tipo associativo, quale può essere offerto, nella presente fase transitoria, dai Comprensori insistenti su aree metropolitane, occorrerebbe sempre, con opportune misure, dare spazio alla rappresentanza diretta delle circoscrizioni o dei quartieri; e inversamente se si seguisse un modello amalgamativo, sarebbe pur sempre necessario operare poi nel senso di un esteso decentramento che metterebbe in discussione le attuali strutture del Comune capoluogo.

Vi sono comunque da tener presenti due considerazioni importanti legate alla presente evoluzione dell'amministrazione locale, quale prima richiamata. In primo luogo, la trasformazione dei Consigli circoscrizionali in Comuni, benché a regime differenziato, consentirebbe di sciogliere quella che è la doppia connotazione oggi presente in tali organismi, di strutture gestionali autonome del Comune e di sedi e strumenti di partecipazione, riconducendo, da una parte, il momento gestionale ad una figura apposita di Comune e, dall'altra, quello della partecipazione alle idonee sedi sociali di cui soprattutto i Consigli di quartiere devono essere espressione.

In secondo luogo, la zonizzazione, che dovrà essere definita in questi mesi dalle Regioni, deve poter trovare per quanto possibile (senza pretendere un'uniformità ormai priva di significati apprezzabili) un'adequata espressione istituzionale, così da far corrispondere a ciascuna zona un ente dotato di una ben precisa individualità e

responsabilità politica; quindi nelle zone delle aree metropolitane la presenza di un Comune (o quanto meno di una Circoscrizione potenziata) e nelle zone delle aree rurali-montane quella di una Comunità montana (o della altrimenti progettata Unione di Comuni), ben si attaglierebbe allo scopo.

Risulta comunque evidente dai rilievi fin qui svolti che ormai il Comune dovrebbe avviarsi a diventare una norma di genere comprensivo e indicativo di più tipi o specie fra cui, per le aree che interessano, quella dell'ente di base metropolitano.

6. Come mera variante di un sistema di amministrazione locale rinnovato, il modello di amministrazione a doppio grado delle aree metropolitane si differenzia in modo più o meno ampio dal regime ordinario a seconda delle caratteristiche di questo (come nota giustamente Nigro nel suo saggio). In particolare il dosaggio diverso delle funzioni fra i due gradi di amministrazione locale può avanzaggiare l'ente di secondo grado ovvero l'ente di base o al limite adeguarsi alla distribuzione normale nelle altre parti del territorio nazionale, a seconda del tipo di dosaggio previsto in generale. Conviene quindi indicare anche a solo titolo orientativo quali possono essere di per sé le rispettive responsabilità dei due livelli, almeno come ripartizione di massima che deve poter essere adattata o variata con facilità nel corso del tempo ed anche con riguardo alle singole situazioni.

A tal fine non può dimenticarsi quanto già suggerisce il D. P. R. n. 616 per caratterizzare i due livelli secondo i diversi settori organici cui lo stesso decreto fa riferimento: è noto che alla rete locale di base, più che ai singoli Comuni, il D.P.R. citato mostra, peraltro in concomitanza con quanto sta avvenendo in sede di riforma sanitaria, di voler affidare il complesso dei servizi sociali (assistenziali, sanitari, ricreativi, ecc.) ad eccezione di quelli direttamente attinenti all'istruzione.

Diversamente, per quanto concerne l'assetto e l'utilizzazione del territorio e per lo sviluppo economico, salvo specifiche competenze comunali prevalentemente di stretto rilievo amministrativo, resta in larga parte impregiudicata la questione del livello di governo lo-

cale competente: tuttavia, si tratta di uno spazio che sarà occupato dalle nuove Province, come le sparse indicazioni contenute nel decreto inducono a ritenere probabile.

Se ci si volge ora a considerare l'adattabilità di tale schema di massima alla distribuzione delle funzioni all'interno del sistema di amministrazione locale delle aree metropolitane, non sembra vi siano specifiche difficoltà a ritenerlo applicabile nella sua impostazione di base: di riservare ai Comuni, non tanto la programmazione dei servizi, ma la loro gestione in forma integrata sul territorio, intendendo con servizi tutti i servizi sociali; non vi è difficoltà a considerare i Comuni metropolitani principalmente come strutture od enti di gestione dei servizi sociali, e naturalmente di quei beni e di quelle opere che possono essere strettamente pertinenti allo svolgimento dei servizi medesimi.

Potranno comunque essere mantenuti al secondo grado quei particolari servizi, specie culturali, aventi rilievo, per la loro unicità o peculiarità, per l'intera area o aventi interesse regionale o nazionale. Per contro, potranno essere aggiunti alla responsabilità gestionale dei Comuni metropolitani tutti quegli altri servizi tradizionalmente di carattere comunale e di rilievo amministrativo che possono essere agevolmente articolati (anagrafe, stato civile, polizia locale) senza con ciò spezzare l'unità dell'organizzazione amministrativa o tecnica del servizio stesso in tutta l'area, come d'altronde oggi già in parte avviene.

I settori del territorio e dello sviluppo economico, sia come programmazione che come gestione, dovrebbero essere invece riservati all'ente di secondo grado, all'ente di governo dell'area cui risulterebbe altresì attribuita la programmazione dei servizi. In questo senso la linea seguita dal D. P. R. 616 non sarebbe smentita anche in sede di aree metropolitane; verrebbe peraltro ridimensionato il complesso delle funzioni comunali quali risultano dalla vigente legislazione specie per quanto concerne la pianificazione urbanistica anche di attuazione e gli interventi operativi sulle infrastrutture territoriali. Inoltre nei progetti di riforma presentati, come quello pavese, viene mantenuto un largo spazio, pur nell'ambito di un piano territoriale uni-

tarlo dell'area provinciale, ai Comuni in ordine alla disciplina specifica e alla gestione puntuale di interventi nel territorio.

Rispetto alla disciplina ordinaria vigente dei Comuni e a quella progettata di riforma vi sarebbe quindi un maggior carico di responsabilità anche amministrative e gestionali sull'ente di secondo grado. Ciò tuttavia non dovrebbe escludere — come più volte si è sottolineato — forme di intervento a titolo di consultazione, di controllo o più in generale di partecipazione dei Comuni sia per quanto concerne la predisposizione dei piani e programmi della Provincia (o del Comprensorio) metropolitano sia per quanto riguarda l'attuazione degli stessi attraverso i singoli atti gestionali (la legge n. 278 del 1976 già contiene parecchi spunti in proposito).

L'aggancio ad uno schema di massima comune nella distribuzione delle funzioni dovrebbe facilitare, come d'altronde l'aggancio a uno schema istituzionale sufficientemente identico a quello applicabile nel resto del Paese, dovrebbero costituire due fattori importanti per dare attuazione finalmente ad un governo locale delle aree metropolitane sufficientemente al passo con i tempi. Non bisogna dimenticare che l'attuazione di tale parte della riforma viene considerata aggiuntiva rispetto all'incombenza generale della stessa: ed è già gravida di difficoltà tra le più varie l'impresa di dar corso alla riforma generale, nell'ambito della quale dovrà realizzarsi quel disegno e quel riassetto di funzioni e di dimensioni entro cui potrà poi agevolmente inserirsi anche la « soluzione » per le aree metropolitane. Vi sono perciò non pochi e anche giustificabili sintomi di una tendenza favorevole a non appesantire eccessivamente l'agenda della riforma dell'amministrazione locale anche con la considerazione delle aree metropolitane e dei relativi problemi (si noti ad es. che lo schema di progetto elaborato in sede governativa taceva sul punto, scegliendo un approccio di tipo gradualistico verso la riforma). E, in effetti, il nodo da sciogliere più rilevante ed immediato, quello della trasformazione della Provincia o della configurazione del livello di governo intermedio, è di tale momento da assorbire su di sé gran parte degli sforzi e dell'attenzione disponibile (per non aggiungere quello del riordino dei Comuni). Ma se ciò è vero, l'importante anche per la soluzione dei problemi delle aree metropolitane è non tanto che si arrivi subito ad una

disciplina specifica per queste, ma che si arrivi ad una definizione dell'ente di governo locale intermedio, di ordine e di qualità tale da poter costituire la base istituzionale anche per queste aree. Come ricordavo in principio le aree metropolitane, al pari delle aree urbane-rurali, sono state il momento di innesco per la considerazione dei problemi e delle soluzioni generali della riforma; allo stesso modo oggi nell'imminenza di decisioni generali circa gli indirizzi della riforma l'attenzione ai problemi di tali aree può consentire di orientare la soluzione generale, come soluzione ponte verso successivi perfezionamenti e specificazioni.

In particolare, ciò dovrebbe influire sulla definizione dei tre aspetti qualificanti dell'ente intermedio: quello delle dimensioni, quello della configurazione istituzionale, quello delle funzioni.

Sul primo aspetto, è noto come la paralisi di molte delle organizzazioni comprensoriali costituite o avviate negli ultimi anni in sede regionale sia dovuta all'aver sì indicato nelle leggi istitutive criteri idonei a determinarne i relativi ambiti territoriali, ma nell'aver poi dato attuazione a tali criteri in modo assai difforme dalle esigenze che questi sottendevano, facendo in pratica dei Comprensori che non potevano *sic et simpliciter* diventare il futuro ente intermedio. Ciò in particolare rende oggi assai problematica la valorizzazione da parte delle Regioni dei Comprensori da esse previsti, attraverso decentramenti e deleghe che potrebbero anticipare le future responsabilità dell'ente di governo intermedio una volta istituito o riconosciuto con legge statale. Di qui l'esigenza di revisione delle comprensorializzazioni, tenendo in particolare presenti i bacini di traffico, vale a dire ambiti territoriali idonei a ricomprendere il governo della mobilità e dei trasporti (fra l'altro tipica e rilevante funzione per l'individuazione delle aree metropolitane). Si tratta dunque di superare la situazione di relativo stallo creatasi e di definire quanto prima, attraverso l'intervento congiunto della legge statale, delle proposte regionali e delle iniziative locali, le dimensioni del livello di governo intermedio in modo da ricomprendere realmente in ciascuna area « la maggior parte dei rapporti economici e sociali intrattenuti dalla popolazione interessata ». In tal guisa, e solo così, si avrebbe una defi-

nizione di tali ambiti idonea anche alle esigenze di governo delle aree metropolitane.

In secondo luogo, dal punto di vista della configurazione istituzionale, l'attenzione ai particolari problemi delle grandi aggregazioni urbane fornisce rilevanti motivi a favore di una configurazione la più rigorosamente unitaria dell'ente intermedio quanto al modo di costituzione e di composizione dei suoi organi rappresentativi e di governo. Eventuali scelte in vario modo a favore del mantenimento della configurazione tipica attualmente dei Comprensori sembrano destinate a rivelarsi largamente insufficienti, e assai poco funzionali rispetto alle esigenze di governo di aree come quelle metropolitane (così come individuate ad es. nel progetto pavese).

Quanto infine alle funzioni, già in parte si è detto: l'attenzione ai particolari problemi delle medesime aree consiglia di non fare dell'ente intermedio soltanto un polo di coordinamento e di programmazione, ma un centro responsabile altresì di competenze di ordine operativo e gestionali, specie per quanto concerne il settore dell'assetto e dell'utilizzazione del territorio, per tutto ciò che è infrastruttura o servizio « a rete », nonché per quelle attribuzioni amministrative che sono strettamente connesse all'esercizio di responsabilità di programmazione dello sviluppo economico nell'area.

Sciogliere questi nodi, e quanto rapidamente possibile, significa in sostanza avvantaggiarsi in modo cospicuo nell'opera di riforma, e porre le premesse per la soluzione conseguente di tutti gli altri ulteriori specifici problemi connessi.

In particolare, significa porre le premesse perché finalmente si avvii un governo locale, autonomo delle città, delle grandi aggregazioni urbane; altrimenti non resta che affidare — come altre volte è stato proposto — tale governo alla Regione stessa.

FRANCESCO TRIMARCHI

GLI ENTI SETTORIALI

(Considerazioni generali)

1. *Premesse*

Tra i numerosi problemi riguardanti la ristrutturazione dell'amministrazione locale, non ultimi sono quelli relativi agli enti pubblici.

La ricerca di possibili soluzioni — si tratta in generale e tra l'altro della stessa sopravvivenza degli enti e della loro compatibilità con le nuove strutture di governo locale — non può prescindere dalla visione del quadro generale, cioè del disegno unitario e complessivo dei modi di manifestarsi del potere a livello locale, della stessa concezione dell'autonomia e del modo di raccordare questa con la Regione e con lo Stato.

A queste difficoltà vanno aggiunte quelle relative alla individuazione di omogenee categorie di enti, per le quali sia possibile concepire una disciplina unitaria.

In questo scritto, trattandosi di un contributo da servire come base per un dibattito, dal quale dovranno emergere orientamenti ed idee di base, non possono che indicarsi problematiche generali.

2. *Enti locali e territoriali. L'autonomia.*

Variazioni della figura in dipendenza di vari fattori.

Tendenza al superamento di forme unificanti

È noto che i cenni contenuti nella Costituzione repubblicana e relativi agli enti, si esauriscono nella previsione — accanto alle Regioni, alle Province ed ai Comuni — di « altri » enti locali. La natura

di enti necessari dei primi tre, e caratterizzati dal riferimento al territorio e dal riconoscimento della loro autonomia, rende agevole distinguere da essi tutti gli altri enti, siano essi individuati o meno per la « località » della loro posizione o per l'incidenza delle relative attribuzioni.

Riteniamo giustificata l'elementare osservazione che quella di ente locale è una nozione di *genus*, della quale la categoria degli enti autonomi territoriali costituisce una *species*. Che ciò sia vero, risulta dall'art. 118 Cost. che menziona, accanto a Province e Comuni, « altri » enti locali.

Sono noti gli autorevoli tentativi, anche recenti, di fornire una nozione di ente locale, e ciò anche al fine di sciogliere i nodi connessi ai rapporti tra Stato, Regioni, Comuni e Province e di cogliere criteri tranquillizzanti per la ripartizione delle rispettive sfere di competenza. Ma indipendentemente da ogni possibile soluzione, è indubbio il collegamento dell'ente locale al territorio. Il richiamo, d'altro lato, a più ampi poteri regionali, dato anche il riferimento ad « interessi esclusivamente locali », fa chiaramente intendere che l'ambito di operatività di questi enti è inferiore al territorio della Regione.

Niente esclude perciò, in principio, che negli stessi ambiti territoriali comunali e provinciali possano operare anche altri enti locali.

È comprensibile, però, che il distacco di questi enti da quelli territoriali, se si assume a criterio di distinzione il concetto di autonomia, varia a seconda del valore e della portata che si riconosca alla relativa figura.

Il discorso è meno strano di quanto possa sembrare a prima vista e ciò risulterà evidente se, da un lato, si ha riguardo alla ristrutturazione dei poteri locali, tenendo conto anche dei trasferimenti delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e, dall'altro, se non si perde di vista il depotenziamento del contenuto tipico dell'autonomia degli enti locali minori. Si vuol dire cioè, che se la « consistenza » delle sfere di competenza degli enti territoriali minori e quindi la portata della loro autonomia finisce oggi in pratica per essere ragguagliata alle materie elencate nell'art. 118 Cost., il distacco qualitativo tra gli enti locali territoriali e gli « altri » enti locali sce-

ma di molto. Ciò risulterà in modo ancora più evidente se si ha presente la possibilità che la Costituzione offre al legislatore ordinario di intervenire, secondo criteri non prioritari e graduati, nella distribuzione di funzioni amministrative tra i vari enti locali.

Alla luce della situazione attuale dell'amministrazione locale, ciò non deve stupire. L'incapacità degli enti locali tradizionali di far fronte alle esigenze di una società più articolata e complessa, ha facilitato il sorgere di forme organizzative per settori di attività, nelle quali ha avuto anche modo di esprimersi la richiesta di una concreta e reale partecipazione degli amministratori alla gestione dei servizi e ad attività di particolare incidenza locale.

L'autonomia comunale, è noto, ha trovato nel fenomeno partecipatorio, emerso e sviluppatosi al di fuori delle proprie strutture amministrative, un evidente elemento di confronto che non sempre ha giocato a vantaggio del tradizionale modo di concepire l'autonomia.

Al di là della « qualità » del legame democratico e del maggior pregio che voglia attribuirsi ai modi elettivo-rappresentativi nei Comuni, rispetto alle nuove forme partecipatorie, non può negarsi che, spesso, queste ultime hanno rilevato aggregazioni di interessi trascendenti i confini territoriali dei Comuni ed una visione nuova dell'amministrazione, meglio aderente ad una concezione più moderna dei rapporti fra il territorio e la comunità su di esso stanziata.

Sarebbe quindi ingiusto e semplicistico non cogliere quanto di nuovo vi è nelle nuove forme organizzative e, soprattutto, ritenere che il problema di base ed esclusivo sia quello di ricondurre all'interno ed in unico centro di interessi le varie manifestazioni del potere locale.

Certamente, il panorama degli « altri enti » non si esaurisce in aggregazioni a contenuto comunitario e la realtà ne mostra diversi tipi le cui più preoccupanti carenze attengono al collegamento democratico.

3. *Trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni.*
Valore proprio ed originale dell'autonomia

È noto che la tendenza attuale emersa in sede di attuazione della legge 382 non può dirsi favorevole alla sopravvivenza degli enti e non soltanto per quanto concerne lo Stato, ma anche avuto riguardo a quegli enti i cui fini rientrano nell'ambito delle funzioni trasferite alle Regioni.

In questo quadro ed anche per questo motivo, il punto di riferimento di tutto il discorso sulla ristrutturazione dell'amministrazione locale, compresi gli enti, finisce per essere, oggi, la Regione.

Non mi sentirei, però, sicuro di affermare che lo sviluppo ed il potenziamento delle autonomie ricevano dai poteri regionali maggiore presidio di quanto non possano ricevere dalle leggi statali. La situazione che si è venuta a creare in seguito al trasferimento delle funzioni, dovrebbe sollecitare cure particolari tendenti ad evitare forme di accentramento, analoghe nella forma, a quelle che si è tentato di eliminare in sede centrale.

La strada del potere locale e delle autonomie non passa esclusivamente attraverso le Regioni e ciò perché in una visione moderna ed *attuale* dell'amministrazione locale, alla *legge* statale può essere riconosciuta una funzione equilibratrice e di garanzia delle diverse sfere di autonomia.

A questo riguardo i riferimenti contenuti nella Costituzione non sembrano casuali, dal momento che alla Regione infatti, non è stato riconosciuto il potere organizzativo promozionale in tema di autonomie; ed il fatto che essa possa dettare norme sulla *propria* struttura organizzativa (gli uffici) e sugli *enti da essa dipendenti*, finisce per far ricadere nel meccanismo della delega i propri poteri sugli enti territoriali. Ne consegue una indubitabile dipendenza di questi ultimi dalla Regione.

Il discorso vale a maggior ragione per gli « altri enti locali ».

Una volta che si reputi preferibile escludere che le leggi della Repubblica possano prevederli e disciplinarne le attribuzioni, e ciò per evitare che attraverso questa via vengano intaccate le sfere di autonomia degli enti territoriali, la Regione finisce per essere arbitra

della loro conformazione e della loro stessa esistenza, potendosi valere di essi per esercitare, in via normale, le sue funzioni amministrative. La riprova di quanto diciamo può aversi nell'art. 13 del recente decreto n. 616 che precisa che le funzioni amministrative relative alla materia ordinamento degli enti amministrativi *dipendenti* dalla Regione, concernono, l'istituzione, i controlli, la funzione, la soppressione, e l'estinzione di *enti pubblici locali* operanti nelle materie di cui al presente decreto. In pratica, quindi, la figura dell'ente « dipendente » finisce con il coincidere con quello di « ente locale ».

Incamminandosi per questa via, si arriva alla conclusione di escludere che lo « spazio » dell'autonomia possa rinvenirsi al di là delle materie elencate nell'art. 118 Cost. Tuttavia, una lettura più attenta della Costituzione legittima altre conclusioni.

Dal collegamento degli artt. 5, 128, 129 si trae l'impressione che l'autonomia comunale trovi basi più vaste di quelle offerte dal potere regionale, considerato che essa può anche avere un ambito che trascende le materie spettanti alla Regione.

4. *Il richiamo alla Costituzione. Le « funzioni » locali.*

Superamento di una concezione « chiusa » dell'autonomia.

Importanza delle scelte organizzative a livello di potere locale e loro incidenza sugli « altri enti »

La visione che il costituente ha avuto dell'amministrazione locale non corrisponde alla previsione di organismi chiusi nelle rispettive sfere di competenza e gelosi dei propri poteri, vincolati ad una rigida e netta separazione di materie; non a caso, nella Costituzione, si parla di « funzioni » e di diversi gradi di esse.

La natura locale dell'interesse o la sua collocazione, non impongono, per ciò solo, una esclusiva attribuzione di poteri e di funzioni all'ente locale. Basti il riferimento al territorio ed all'esigenza di un suo ordinato sviluppo, che spesso ha conferito a fenomeni anche limitati un contenuto di socialità ed un ambito di rilevanza tali da far assurgere la soddisfazione dei relativi interessi, ad una dimensione anche statale.

In questa prospettiva, la concezione di una autonomia chiusa in se stessa pare tramontata definitivamente. Al contrario essa si colora, oggi, di nuovi contenuti e — inserendosi in un disegno dell'amministrazione dello Stato caratterizzato dal diverso « orientamento » delle sue strutture — di queste rappresenta un necessario supporto democratico.

La rivalutazione delle autonomie significa principalmente collegamento dell'organizzazione amministrativa alla collettività, e significa anche previsione di mezzi giuridici e forme organizzative nelle quali le esigenze più varie dello Stato-comunità possano emergere e trovare soddisfazione.

La ristrutturazione dei poteri locali non può ignorare questa realtà, e ciò anche sotto il profilo della scelta delle forme organizzative.

Per quanto concerne i Comuni, ad esempio, non potrà non tenersi conto di una loro generale o quanto meno diffusa difficoltà gestionale e, d'altro lato, della percepibile tendenza verso forme burocratiche di organizzazione. In questa situazione la eventuale concentrazione in essi di più vaste e complete attribuzioni, potrà non risultare in armonia con l'esigenza di disporre di strumenti organizzativi agili ed adeguati alla diversità dei compiti. Invece, la previsione di una struttura organizzativa differenziata potrà, pur mettendo in valore il contenuto e le attitudini democratiche, giustificare l'esistenza di enti od organismi non necessariamente traenti giustificazione da un atto di investitura formale del Comune stesso. È chiaro che si porranno problemi di compatibilità e di coordinamento.

Si intende che la tendenza organizzativa che prevarrà a livello di ente di base, non potrà non influenzare il modo di concepire l'ente intermedio.

Se il Comune e la sua struttura organizzativa saranno concepiti per ricondurre ad un unico centro, anche in prospettiva, ogni attribuzione o competenza relative ad interessi di dimensione locale, l'ente intermedio finirà per doppiarne la struttura, differenziandosi dalla prima per la maggiore consistenza degli interessi e per la loro più ampia dimensione. Ne risulterebbero, cioè, due enti omogenei o similari, differenziati quanto al profilo quantitativo delle competenze e della loro estensione.

In questo quadro unificante non ritengo possano trovare spazio e sistemazione altri enti locali anche settoriali. Al di là di questa osservazione, va notato che il rassicurante collegamento democratico che le competenze dei due organismi trarrebbero, di certo, dai congegni elettivi, porrebbe al di fuori di ogni possibile considerazione altre forme organizzative.

Il discorso può cambiare qualora si ritenga preferibile adottare soluzioni organizzative più elastiche e differenziate, e ciò anche tenendo conto che uno dei fattori di crisi degli enti locali va rinvenuto nell'uniformità organizzativa cui la legge li ha costretti.

Se le esigenze dei piccoli Comuni sono ben più limitate e difficilmente comparabili con quelle delle grandi città e degli stessi Comuni intermedi; se la considerazione del territorio comunale e della popolazione su di esso insediata, solleva problemi più ampi di gestione e tali da suggerire diversità di dimensioni territoriali e forme di aggregazione differenziate, anche settoriali; se, ancora, non è possibile ignorare l'esigenza di predisporre forme organizzative adatte alla gestione delle aree metropolitane (che per l'ampiezza dei problemi e la necessità di affrontarli suggeriscono ed impongono soluzioni appaganti ed immediate); se si ha tutto ciò, ne consegue necessariamente una indubitabile spinta verso il superamento della tradizionale uniformità organizzativa.

5. *Contenuto attuale minimo dell'autonomia comunale.*

Il Comune come « sede » politica elementare. Spazio che resta agli enti sul terreno dell'amministrazione locale

In questa prospettiva è legittimo chiedersi cosa concretamente sia oggi un Comune, cosa di veramente valido sia residuo al di là delle linee organizzative essenziali e dei congegni elettivi, quale sia il punto di riferimento comune o l'elemento unificante le diverse realtà. E ragionevolmente ci si può ancora chiedere se sia lecito vedere in esso un ente nel significato proprio del termine, cioè se nelle competenze degli uffici siano ravvisabili gli interessi concreti da realizzare, o se, invece, esso non sia prevalentemente una « sede » poli-

tica minima ed indispensabile nel cui seno maturano e si rivelano le scelte di base della comunità locale.

Se le cose vanno viste così, muta il quadro generale organizzativo e ciò anche con riferimento agli altri enti locali o non. E riflessi si avranno anche, e si è visto, sul modo di concepire l'ente intermedio. Le possibili varietà organizzative, a livello inferiore, impediscono la previsione di forme organizzative ragguagliabili ad un parametro di base costante. Ne consegue la necessità o l'opportunità di ritrovare, sul piano dell'ente intermedio, quella unità indispensabile a rappresentare il punto di riflessione e di collegamento delle esigenze manifestatesi al livello sottostante (ma non soltanto questo). E va aggiunto che la necessaria base democratica (elettiva) di quello può assicurare una adeguata copertura, sotto il profilo del controllo politico, agli enti operanti a livello più basso e che possono eventualmente sfuggire all'attenzione del Comune.

6. *L'ente pubblico in una visione democratica dell'amministrazione locale. Compatibilità.*

Processo di « entificazione » nelle odierne amministrazioni.

Necessità di strumenti di coordinamento e di controllo

Va chiarito che l'accentuazione del contenuto partecipatorio o democratico a livello locale, non va necessariamente a scapito della figura dell'ente pubblico. Il maggior pregio o la prevalente considerazione delle autonomie e degli enti che di questa costituiscono espressione, non può voler significare, in ogni caso, unificazione in un apporto unitario di tutte le funzioni e degli interessi potenzialmente realizzabili.

Va ricordato che l'ente è uno strumento di organizzazione e che esso viene utilizzato per la più appropriata realizzazione degli interessi, coerentemente con le finalità che l'ordinamento si propone. Nel momento attuale, uno dei problemi più rilevanti e delicati dell'amministrazione è certamente quello dell'eliminazione degli enti inutili e, anche a livello regionale, si è verificato il fenomeno della

loro ingiustificata proliferazione senza tenere nel dovuto conto gli aspetti relativi al controllo democratico ed alla gestione; ed è anche vero che è emersa la difficoltà di ricondurli ad un disegno coerente ed unitario. Tutto ciò non significa, però, che le deficienze lamentate attengano alla figura dell'ente in quanto tale e non vadano, invece, colte nell'organizzazione nel suo insieme o in fattori ad essa esterni.

Va tenuto presente che le amministrazioni odierne tendono a superare gli aspetti centralistici ed unificanti delle loro strutture, in nome di una più soddisfacente attuazione del principio democratico a livello (all'interno) dell'amministrazione e di una maggiore elasticità delle forme organizzative, data la varietà degli interessi e la valorizzazione delle attività di iniziativa e propulsive, rispetto a quelle tipicamente attuative.

Questi fattori hanno cagionato e spingono verso processi di « *entificazione* » a vari livelli. Non si tratta soltanto di un processo di riorganizzazione interna degli apparati preesistenti, ma della loro riconsiderazione perché siano resi effettivamente adeguati ai nuovi compiti e *concretamente responsabili* della loro realizzazione. La « figura » dell'ente, se è vero questo discorso, non appare superata, ma, invece, è di pressante attualità.

Il discorso è valido certamente per le amministrazioni locali, dato il diretto contatto con la realtà concreta. E ciò, oltre che nella necessità di specializzare le strutture organizzative e nella creazione di enti dipendenti, si traduce nella possibilità che settori di attività (ad esempio a livello comunale) trovino il loro punto di aggregazione sul terreno organizzativo.

Nulla di strano in tutto ciò: gli aspetti connessi all'autoamministrazione degli interessi e della partecipazione democratica sul terreno dei servizi non va visto come un aspetto abnorme o degenerativo, se ragguagliato alla natura unificante del contenuto politico degli enti autonomi territoriali. Si tratta, invece, di due aspetti non necessariamente contrastanti di interpretare il principio democratico; di due forme di manifestazione e di apparizione dello stesso principio, per le quali esiste un punto di contatto e di combinazione. Esse, in ogni caso, operano a differenti livelli.

A nostro avviso, il punto nodale per la risoluzione del problema, va ricercato e rinvenuto negli *strumenti di coordinamento* e nella loro effettiva operatività, e ciò vale e sul terreno schiettamente politico e su quello amministrativo (concreto).

7. *Il necessario coordinamento tra fatti di partecipazione a livello di enti settoriali, strumentali, consortili*

a) Quanto al primo aspetto va precisato che l'eventuale legittimazione democratica su base partecipativa di enti di amministrazione operanti a livello locale, anche settoriali, non esclude l'aspetto del coordinamento più generale e politico, cioè il rinvenimento o la previsione di una linea politica generale e di adeguate forme di controllo. Si tratta, tra l'altro, di sapere, a che livello di ente ciò debba avvenire, cioè, se al primo grado di amministrazione o a livello intermedio.

Niente esclude, cioè, che la presenza di strutture organizzative operanti a livello comunale e svincolate dalle forme organizzative del Comune, risulti perfettamente coerente con il sistema, qualora trovi il punto di contatto e di riferimento sul terreno politico e dei controlli — dato il rilievo delle funzioni e la portata degli interessi — sul piano dell'ente intermedio. In pratica, gli aspetti dell'operatività dell'ente, cioè della sfera di incidenza dei suoi poteri e quelli del « controllo » politico gestionale possono non coincidere e ciò, come si è accennato, non per una scelta arbitraria, ma per la « rilevanza » degli interessi che richiedono soddisfazione.

Da quanto precede, consegue che la figura dell'ente settoriale cui fosse demandata la realizzazione di certi interessi, potrebbe garantire l'unità amministrativa-gestionale e, qualora fossero previste adeguate forme partecipatorie, anche la « corrispondenza » tra interessi e modi realizzativi. Ciò che però manca in tale figura, per i limiti del fenomeno partecipatorio, è il quadro generale di assieme al quale va ricondotta una siffatta struttura. Si tratta dell'inserimento delle finalità dell'ente in una visione politica più generale dei diversi scopi

che la comunità intende realizzare. Assumono allora rilievo, ed hanno significato, le forme di indirizzo, coordinamento e controllo che potranno attenere, sia agli aspetti organizzativi dell'ente, che a quelli concernenti la gestione.

b) Il discorso è valido anche se riferito agli enti funzionali o strumentali. Il fatto che gli enti territoriali possano valersi dello strumento dell'ente per la realizzazione di specifici interessi loro demandati, corrisponde ad una scelta interna che attiene alla loro politica organizzativa. L'adozione di questo mezzo, contrariamente a certe prassi, dati i presupposti giuridici dai quali muove, dovrebbe fornire maggiori garanzie — sul terreno del controllo politico e gestionale, e della responsabilità — di quanto non si verifichi per l'attività connessa alla gestione degli uffici burocratici dell'ente.

c) Maggiori problemi sorgono qualora di questo potere organizzativo si faccia uso a livello locale, per dar vita a forme consorziali di vario tipo, perché, in questo caso, finiscono veramente per nascere strutture completamente autonome e sottratte ad ogni controllo. La partecipazione ad esse in posizione non definita e paritaria di uno o più enti locali di diverso livello, impedisce di riconoscere chi possa assumersi compiti generali di direzione e di controllo e quindi, in ultimo, una effettiva responsabilità. Inoltre, in queste ipotesi, anche se in un atto legislativo regionale venga eventualmente prevista la struttura dell'ente, non contribuisce in molto, per ciò soltanto, ad accrescere il quadro delle garanzie.

È possibile, quindi, affermare, che uno dei problemi più rilevanti, se non il più importante, per la normalizzazione e la sopravvivenza, o l'eventuale istituzione degli enti a livello locale, è quello della individuazione dei loro vari « piani di operatività » e del collegamento di essi ad uno degli « enti di base ».

8. *Enti regionali e poteri della Regione. Carenze di fondo.*

L'ente e gli interventi programmatori.

Raccordo con l'« ente intermedio »

Quanto all'altro problema, degli enti regionali e dei poteri della Regione in questa materia, va detto che il richiamo ai principi contenuti nella Costituzione induce ad attribuire carattere di eccezionalità al potere istitutivo della Regione. L'accentuazione della connotazione politica dell'istituto regionale, rispetto agli aspetti propriamente gestionali, porta spesso a trascurare i profili concreti dei controlli e la visione dei problemi realizzativi. In queste ipotesi, l'incidenza del controllo politico sul terreno prepositivo o soggettivo delle organizzazioni, non ha prodotto particolari effetti benefici sul piano concreto della gestione. Queste gravissime carenze non comportano però che la figura dell'ente non possa essere utilizzata con cautela, come mezzo organizzativo più semplice e di rapido intervento, anche settoriale (o limitato nel tempo), e con un ambito di operatività anche ristretto a parte del territorio regionale.

Il richiamo alla programmazione economica regionale può fornire utili indicazioni in proposito.

La creazione di aree fisse di programmazione, alle quali presiedono organismi (es. l'ente intermedio), non esclude la possibilità che mezzi di autonomo intervento regionale, collegati ai vari settori dell'amministrazione, possano svolgere un'utile funzione equilibratrice. In sostanza l'amministrazione regionale verrebbe, così, ad essere *un'amministrazione di intervento programmatico*. Essa troverebbe il punto di equilibrio tra ragioni giustificative dell'intervento, autonomia comunale, altre esigenze affioranti sul terreno locale e funzioni di rilievo statale, sul piano dell'« ente intermedio », che costituirebbe l'anello di congiunzione fra quelle diverse esigenze. Quest'ultimo, però, non dovrebbe essere soltanto un elemento di mediazione e di raccordo: esso, infatti, deve poter svolgere una concreta azione di intervento nella realtà, in quanto è sufficiente per convincersene, il riferimento ai problemi urbanistici e di assetto del territorio.

9. Conclusioni

A conclusione di questi cenni a carattere generale riteniamo possibile affermare che niente esclude, in principio, che, in una prospettiva di riassetto dei poteri locali, enti settoriali o funzionali possano trovare la loro collocazione nel disegno complessivo dell'amministrazione a livello locale. Si tratterà, come si è detto, di individuare principi organizzativi chiari e tranquillizzanti per armonizzare queste strutture con il sistema, sottoponendole alle opportune forme di direzione e di controllo.

Non siamo dell'avviso che un'amministrazione sempre più partecipata e democratica escluda l'esistenza della « figura » dell'ente, perché, invece, questo strumento può utilmente inserirsi in un nuovo disegno organizzativo accrescendolo di garanzie. D'altra parte, le forme di partecipazione sul *terreno amministrativo* hanno manifestato, e talora sollecitato, aggregazioni settoriali (es. nel campo della gestione dei servizi). Esse, però, non vanno viste con diffidenza, ove la partecipazione sia veramente democratica e sia riferita ad un disegno politico unitario e coerente.

La realtà, è vero, non autorizza confortanti considerazioni, ma è da dire che, al di là delle carenze organizzative e della insufficienza di controlli, la visione del quadro generale organizzativo non ha permesso o incoraggiato, fino a questo momento, il rinvenimento di un principio di ordine nella complessa materia.

Una conclusione di questi cenni a carattere generale riteniamo possibile affermare che niente esclude, in principio, che in una prospettiva di riassetto dei poteri locali, essi settori e funzioni possano trovare la loro collocazione nel disegno complessivo dell'amministrazione a livello locale. Si tratterà, come si è detto, di individuare una struttura organizzativa chiara e unificata, per assicurare una struttura con il sistema, sottoponendo alle opportune forme di direzione e di controllo.

Non siamo dell'avviso che un'amministrazione sempre più partecipativa e democratica escluda l'esistenza della « figura » dell'ente locale, che, invece, questo strumento può risultare inserito in un nuovo disegno organizzativo accreditandolo di garanzia. D'altra parte, le funzioni di partecipazione sul terreno amministrativo hanno manifestato e stanno sollecitando aggregazioni settoriali nel campo della gestione del servizio. Esse, però, non vanno viste con diffidenza, ove la partecipazione sia veramente democratica e sia riferita ad un disegno politico unitario e costante.

La realtà è, però, non rinviata, come in costituzioni, ma da dire che, al di là delle carenze organizzative e della inefficienza di controllo, la visione del quadro generale organizzativo non ha potuto essere incoraggiata, ma è questo momento il momento di un principio di ordine nella complessa struttura, con un nuovo equilibrio tra le diverse funzioni, con un maggior controllo, con un maggiore coordinamento. La struttura è, però, non rinviata, come in costituzioni, ma da dire che, al di là delle carenze organizzative e della inefficienza di controllo, la visione del quadro generale organizzativo non ha potuto essere incoraggiata, ma è questo momento il momento di un principio di ordine nella complessa struttura, con un nuovo equilibrio tra le diverse funzioni, con un maggiore controllo, con un maggiore coordinamento.

FRANCO BASSANINI

I RAPPORTI TRA LA REGIONE E GLI ENTI MINORI

La crisi dell'amministrazione pubblica non è un fenomeno recente. Ma è solo negli ultimi anni che è maturata e si è diffusa. La consapevolezza che la crisi dell'amministrazione locale (e, più in generale, la crisi dell'amministrazione pubblica, di cui essa rappresenta uno dei momenti fondamentali) è tra le componenti principali del complesso di cause che determinano la difficoltà economica e politica del Paese; e costituisce uno dei vincoli più rigidi e uno dei nodi più delicati da affrontare nell'attuazione di ogni disegno di ripresa. Da qui la crescita di una « domanda di riforma » che sembra essere oggi forte ed universale. Ma, per maggiori che negli anni nei quali il tema della riforma era oggetto quasi soltanto delle analisi degli studiosi e delle discussioni dei comitati tecnici, questa volta si tratta di una richiesta che si è diffusa in tutta la società.

Parallelamente a questo processo di progressiva presa di coscienza di una situazione che appare sempre più urgente, si è verificato un processo analogo, anche se avvenuto in un ambito diverso: quello del movimento per la riforma dell'organizzazione regionale. Nel corso degli ultimi anni, infatti, si è verificato un movimento di rinnovamento dell'amministrazione regionale e finanziaria dell'amministrazione locale. In quelle sedi, naturalmente, si sono verificati i dibattiti e le discussioni della legislazione regionale sulle deleghe delle funzioni agli enti locali; ma nella sostanza prevalgono le vedute secondo le quali, nelle difficoltà, talora anche con segreto compiacimento, la crisi

FRANCO BASSANINI

TRA LA REGIONE E GLI ENTI MINORI
I RAPPORTI

1. *La crisi dell'amministrazione locale*

La crisi dell'amministrazione locale ha radici lontane; la coscienza della sua gravità e dell'urgenza della riforma non è acquisizione recente. Ma è solo negli ultimi anni che è maturata e si è diffusa la consapevolezza che la crisi dell'amministrazione locale (e, più in generale, la crisi dell'amministrazione pubblica, di cui essa rappresenta uno dei momenti fondamentali) è tra le componenti principali del complesso di cause che determinano le difficoltà economiche e politiche del Paese; e costituisce uno dei vincoli più rigidi e uno dei nodi più delicati da affrontare nell'attuazione di ogni disegno di ripresa. Di qui la crescita di una « domanda di riforma » che sembra avere oggi forza ed estensione inusitate; certo maggiori che negli anni nei quali il tema della riforma era oggetto quasi soltanto delle analisi degli studiosi e delle drammatiche ma inascoltate denunce degli amministratori locali.

Parallelamente a questo processo di progressiva presa di coscienza, un processo analogo sembra avvenuto tra gli amministratori regionali. Nei primi anni dell'esperienza regionale, la crisi organizzativa, funzionale e finanziaria dell'amministrazione locale veniva ricordata, in quella sede, essenzialmente allo scopo di giustificare i ritardi e le incertezze della legislazione regionale sulle deleghe delle funzioni agli enti locali; ma nella sostanza prevaleva (e veniva accettata senza molte difficoltà, talora anche con segreto compiacimento) la convin-

zione che della riforma della legge comunale e provinciale non si potesse parlare a breve e a medio termine. Oggi pare invece largamente prevalente, fra gli amministratori regionali, la convinzione che la riforma debba farsi e farsi subito, pena il fallimento (o, quanto meno, lo snaturamento) della stessa riforma regionale.

La definizione del ruolo e del « volto » delle Regioni dipende, oggi, dalla riforma dell'amministrazione locale (e parallelamente, ma forse in misura meno determinante, dalla riforma dell'amministrazione centrale). La convinzione che le sorti della riforma regionale si giochino sul tavolo della riforma dell'amministrazione locale prevale anche in seno alle forze politiche nazionali, o, quanto meno, tra i dirigenti dei partiti (penso ai responsabili nazionali degli uffici regioni ed autonomie locali, ai parlamentari delle commissioni affari costituzionali, interni, sanità, questioni regionali, ecc.), che hanno specifiche responsabilità di direzione politica o di produzione legislativa in materia.

È un processo che ha la sua causa efficiente più immediata nella approvazione del D. P. R. 616 del 1977 (in attuazione della legge 382 del 1975), sul trasferimento di nuove funzioni a Regioni, Province e Comuni, e nella legge 349 del 1977, sullo scioglimento degli enti mutualistici ed il passaggio alle Regioni delle competenze per l'assistenza sanitaria in regime mutualistico. Ma che ha, ovviamente, radici più profonde.

2. *Il disposto costituzionale*

La radice più lontana e profonda sta — a mio avviso — nello stesso modello costituzionale. Le pur così sobrie e sintetiche disposizioni costituzionali sul sistema dell'amministrazione locale contengono, almeno, una scelta precisa. Nel ribadire — respingendo suggerimenti pur autorevoli e suggestivi ¹ — il fondamentale schema binario dell'organizzazione dei pubblici poteri, la Costituzione ha

¹ Quali quelli formulati, già all'inizio del 1946, da Adriano Olivetti e M. S. Giannini.

tuttavia costruito i rapporti tra Regioni ed enti locali secondo un modello assai diverso da quello a cui è ispirata ancor oggi la disciplina dei rapporti tra Province e Comuni, ed anche, in certa misura, la disciplina dei rapporti tra enti locali e amministrazione centrale dello Stato (e così la rigidità dello schema binario finisce, a ben vedere, col risultare fortemente attenuata proprio in forza dell'adozione di uno schema diverso, se non opposto, nel rapporto tra Regione e enti locali).

Le disposizioni fondamentali sono, com'è noto, quelle contenute negli artt. 117, 118, 119 e 130. L'elenco delle materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni (nei limiti dei principi fondamentali della legislazione dello Stato) comprendono — come spesso è stato sottolineato — pressoché tutti i settori tradizionali di attività o di intervento delle amministrazioni locali, sia che si abbia riguardo alla definizione legislativa di tali settori (le cosiddette spese obbligatorie), sia che, più realisticamente, si abbia riguardo invece all'effettività degli interventi e dei servizi esercitati dagli enti locali e dalle loro aziende speciali (e dunque alla « spesa storica » dei Comuni e delle Province): dall'urbanistica alle opere pubbliche locali, dalla sanità all'assistenza, dai trasporti locali ai mercati. Oggetto primario della legislazione regionale è dunque la *disciplina delle attività, degli interventi, dei servizi degli enti locali*.

Nelle stesse materie è compresa — in forza dell'art. 118, primo comma, Cost. — la competenza amministrativa propria (non delegata) delle Regioni di diritto comune, ma solo nel senso che, nelle materie medesime, cessa ogni competenza amministrativa statale (ad eccezione, secondo l'opinione prevalente, della funzione governativa di indirizzo e coordinamento delle attività regionali); non già nel senso che le funzioni amministrative inerenti alle materie stesse debbano essere, in forza del dettato costituzionale, tutte riconosciute all'amministrazione regionale, e possano essere, di conseguenza, rivendicate dalla Regione *nei confronti degli enti locali*. Nelle stesse materie infatti, la legge ordinaria dello Stato può attribuire le funzioni amministrative « di interesse esclusivamente locale » alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali (art. 118, primo comma); e tali si presumono, fino al « riordinamento e alla distribuzione delle funzioni am-

ministrative fra gli enti locali », le funzioni che « Province e Comuni esercitano attualmente » (VIII disp. trans., da confrontare ora con l'art. 2 del D. P. R. 24 luglio 1977, n. 616).

Sull'interpretazione del disposto del primo comma dell'art. 118 Cost., si è discettato a lungo, come è noto, tanto con riferimento ai criteri di qualificazione degli interessi pubblici « esclusivamente locali », quanto con riferimento alla identificazione degli enti pubblici attributari delle funzioni amministrative in questione (gli « altri enti locali », oltre Comuni e Province). Prescindendo da quest'ultimo problema, che non ha qui importanza decisiva², merita rilevare che l'apparente rigidità della formula costituzionale definitoria degli interessi pubblici tutelati mediante l'esercizio delle funzioni amministrative attribuibili agli enti locali ha, nei fatti, dato luogo ad interpretazioni assai estensive (imposte, del resto, dalla sostanziale impossibilità di qualificare, con criteri rigorosi, un interesse pubblico come esclusivamente locale); interpretazioni che, d'altra parte, potrebbero trovare appoggio anche nella ricordata disciplina transitoria contenuta nella VIII disposizione finale della Costituzione. Tale disciplina, che mantiene ferme le funzioni attualmente esercitate dagli enti locali, è sopravvissuta anche al riassetto delle funzioni operato, in base alla legge-delega n. 382 del 1975, dal citato D. P. R. n. 616 del 1977 (in forza del già ricordato art. 2). Numerose disposizioni del D. P. R. n. 616 (per es. gli artt. 25 e 32) sembrano muovere anzi da una interpretazione della formula costituzionale tanto estensiva da finire, in buona sostanza, per privarla di ogni concreta portata pratica; e da porre, a voler sottilizzare, qualche problema di legittimità costituzionale: se infatti non è dubbio che spetta essenzialmente al legislatore statale qualificare l'uno o l'altro interesse pubblico come « esclusivamente locale », in linea di stretto diritto pare anche innegabile che la disposizione costituzionale in questione pone comunque un limite (pur difficilmente quantificabile) allo stesso legislatore statale, intesa come essa è ad assicurare un sufficiente e garantito ambito di autonomia alla Regione nei confronti della stessa

² Rinvio, anche per ulteriori indicazioni, a A. ORSI BATTAGLINI, *Le autonomie locali nella Costituzione italiana*, Milano 1974.

legislazione statale sulla ripartizione delle funzioni tra i livelli di governo locale; limite che verrebbe certamente aggirato da un'interpretazione che finisse per svuotarlo di ogni concreta portata.

Il disposto del primo comma dell'art. 118 Cost., va, in realtà, letto in connessione con il disposto del terzo comma dello stesso articolo. Quest'ultimo, qualificando come *normale* l'esercizio indiretto delle funzioni amministrative regionali mediante delega agli enti locali o utilizzazione dei loro uffici (e dunque, per converso, costringendo a ritenere *eccezionale* l'esercizio delle medesime funzioni mediante l'amministrazione regionale diretta o mediante enti strumentali della Regione), converge con il primo nel delineare *un modello di Regione che non amministra, se non eccezionalmente, ma legifera, programma, dirige*. Donde la nota definizione della Regione come ente di governo, di legislazione, di programmazione, di indirizzo e di coordinamento, che costituisce ormai una formula rituale non soltanto negli scritti dei giuristi, ma anche sulla bocca degli operatori politici e degli amministratori locali.

È una definizione che, comunque, ha solido fondamento nel sistema costituzionale. E che gli statuti regionali ordinari hanno pressoché unanimamente ribadito, esplicitato, e ancor meglio delineato: sia con l'affermazione dell'eccezionalità del ricorso a forme di decentramento funzionale mediante enti strumentali della Regione, sia con il privilegio implicitamente accordato alla delega di funzioni agli enti locali (più rispettosa dell'autonomia locale, e dunque più facilmente armonizzabile con i principi di cui agli artt. 5, 114 e 128 Cost.) rispetto all'utilizzazione dei loro uffici (utilizzazione alla quale la Regione non può far ricorso in modo agevole, essendosi prevista la necessità della previa intesa con le amministrazioni locali interessate).

Del resto, *la stessa scelta organizzativa fondamentale compiuta da gran parte dei legislatori statutari* intorno alla forma di governo della Regione, *presuppone il medesimo modello funzionale della Regione - ente di governo*, di legislazione, programmazione e coordinamento, e solo eccezionalmente di amministrazione attiva: solo su questo presupposto diventa concretamente agibile la forma di parlamentarismo a forte tendenza assembleare, che la grande maggioranza degli statuti delinea, attribuendo all'esclusiva competenza del Con-

siglio non soltanto l'attività legislativo-normativa e la funzione di indirizzo politico, ma anche — almeno sulla carta — tutte le principali decisioni concernenti l'attività amministrativa della Regione (si da identificare nel Consiglio l'organo « governante » della Regione, e da concentrare in esso — anche qui, almeno sulla carta — l'attività di mediazione, sintesi e compensazione di interessi e l'attività di direzione dell'iniziativa politico-amministrativa delle varie articolazioni dell'apparato regionale che invece, nell'organizzazione statale, comunale e provinciale, hanno il loro fulcro nell'organo esecutivo o sono variamente spartite, anche per effetto del moto del pendolo delle vicende istituzionali, tra l'esecutivo e l'assemblea elettiva).

La controprova di quanto si è or ora osservato emerge dalla stessa esperienza di questi anni, nella quale *le connotazioni assembleari del modello organizzativo statutario sono apparse per lo più recessive*, dando luogo in molte Regioni a forme di parlamentarismo tradizionale (per cui alla Giunta spetta la funzione di indirizzo politico-amministrativo, al Consiglio l'attuazione dell'indirizzo politico in via legislativa, ai singoli assessori la sua attuazione in via amministrativa), o dando luogo, quanto meno, a forme di ministerializzazione e burocratizzazione degli assessorati³. Tali *tendenze* indubbiamente distorsive dei principi statutari sull'organizzazione regionale, *appaiono strettamente connesse* (in un rapporto di interazione causa-effetto) *col mancato o insufficiente decentramento delle funzioni amministrative regionali mediante la delega delle funzioni agli enti locali*. Restando concentrate in capo agli organi centrali della Regione una notevole massa di funzioni di gestione amministrativa, ovvie esigenze di divisione del lavoro spingono ad assegnare agli assessori poteri rilevanti di decisione e di gestione, nell'impossibilità di attribuirli direttamente all'assemblea (inidonea per struttura e composizione ad esercitare una larga massa di funzioni di gestione amministrativa): quest'ultima, anziché svolgere funzioni di programmazione ed indirizzo dell'attività degli enti locali, è costretta, nella migliore delle ipotesi, a concentrarsi sull'indirizzo e sul controllo dell'attività

³ Cfr. CENTRO NAZ. DI PREVENZIONE E DIFESA SOCIALE, *Le assemblee e le leggi delle Regioni*, Milano 1976.

dell'esecutivo regionale, necessariamente specializzato in assessorati; nell'ipotesi peggiore si esaurisce nella rincorsa dell'attività amministrativa degli uffici e nella ricerca di un problematico compenso, sul piano della cogestione amministrativa tra commissione consiliare e assessorato, alla atrofia della funzione di indirizzo. La medesima atrofia colpisce, per lo più, l'attività programmatica delle Regioni, anche per effetto della frammentazione settoriale degli organi di vertice dell'amministrazione regionale (il Consiglio frantumato in Commissioni, e una Giunta, collegiale solo nelle formulazioni statutarie) e della proiezione degli assessorati verso l'attività di gestione, di erogazione, di diretta mediazione e aggiudicazione fra interessi settoriali o categoriali.

Altri elementi di rilevante importanza emergono dall'art. 119 della Costituzione, che prevede non soltanto un coordinamento — ovvio — tra finanza regionale e finanza statale, ma anche un coordinamento tra finanza regionale e finanza locale; e dall'art. 130 che attribuisce ad un organo della Regione il controllo di legittimità e di merito sugli atti degli enti locali. È vero che la prima delle disposizioni ora ricordate non ha trovato finora precisa traduzione nella legislazione statale sulla finanza regionale e locale (anche se nei fatti i trasferimenti di fondi dalle Regioni agli enti locali, per effetto di leggi regionali di delega o di leggi regionali di sostegno degli interventi e delle attività locali, hanno assunto in questi anni dimensioni notevoli ed in continua espansione); e che la seconda è stata nei fatti svuotata da una prassi interpretativa (sostenuta dalla Corte Costituzionale e da una parte della dottrina) che tende sempre più a ricostruire l'attività di controllo come un'attività quasi-giurisdizionale, affidata da organi indipendenti e « separati », e dunque impermeabile agli indirizzi degli organi costituzionali della Regione ed estranea alla loro responsabilità. Ma l'attuale assetto della finanza locale non può — come è noto — considerarsi definitivo (la necessità di un'organica riforma è ribadita anche nell'accordo programmatico tra i partiti che appoggiano l'attuale terzo governo Andreotti); e ancor meno definitiva appare la disciplina dei controlli e, di conseguenza, la ricordata prassi applicativa (che si ispira ad una tendenza alla giurisdizionalizzazione dell'attività di controllo sempre più diffusamente con-

trastata, non solo con riferimento alla problematica dei controlli sugli atti della amministrazione locale, ma anche con riferimento alla problematica dei controlli sull'amministrazione centrale, alla luce delle esigenze di un drastico ripensamento dei criteri e delle finalità stesse dell'attività di controllo, al fine di realizzare nuove forme di controllo sui risultati dell'attività amministrativa e sull'efficienza della gestione di servizi ed interventi pubblici). Va infine ricordato che l'art. 117 Cost. assegna alla Regione le competenze relative alle Circoscrizioni comunali.

Ne emerge un chiaro rigetto di uno schema di ripartizione delle funzioni e dei compiti, tra Regioni ed enti locali, fondato sulla separazione, sulla esclusività delle competenze, sulla netta distinzione di campi e settori di intervento: la Regione da un lato, e gli enti locali, dall'altro, non sono (non debbono essere) organismi paralleli che non si incontrano mai (come avviene oggi, in pratica, del Comune e della Provincia), o al massimo che si incontrano esclusivamente al vertice, nell'ambito della complessiva compagine dell'ordinamento, di cui sono tutti parti, ai sensi dell'art. 114 della Costituzione. *Il modello costituzionale si ispira invece alla collaborazione tra i diversi livelli di amministrazione locale, alla concorrenza nel governo dei settori materiali di competenza locale, sulla base di una fondamentale distinzione di ruoli, non di materie o settori di intervento.*

Nella fase transitoria, di attuazione del modello costituzionale, ciò significa che la ridistribuzione delle funzioni prevista dall'VIII disp. trans. e fin. della Costituzione non è e non può essere neppure concepita come mero trasferimento di funzioni statali alle Regioni: quest'ultimo non può che essere parte, non separabile neppure per astrazione concettuale, di *un processo di riallocazione e riassetto delle funzioni che investe l'intero complesso dell'amministrazione locale.*

A regime, il ruolo, le funzioni, l'organizzazione, l'effettivo funzionamento delle Regioni si definiscono necessariamente nel rapporto con l'amministrazione locale. La Regione è parte dell'amministrazione locale, o, se si preferisce, punto di snodo tra amministrazione statale e amministrazione locale.

Da una parte, dunque, la Regione non conserva se non eccezionalmente, l'esercizio di funzioni di gestione amministrativa di servizi ed interventi per concentrare la sua attività nei compiti di legislazione, programmazione, coordinamento, che rappresentano la sua vocazione principale, caratterizzante il suo ruolo nell'ordinamento. Dall'altra, tuttavia, la sua attività ha per oggetto, in primo luogo, i servizi e gli interventi, più in generale l'attività degli enti locali: la Regione disciplina, programma, coordina l'attività degli enti locali.

I due versanti del modello sono interconnessi: l'uno non regge senza l'altro. Entrambi presuppongono rapporti di continua collaborazione tra Regione ed enti locali, la capacità della prima di raccogliere e soddisfare le esigenze e le proposte dei secondi, la capacità di questi ultimi di dare attuazione efficiente agli obiettivi indicati dalla legislazione e dalla programmazione regionale. Il collante è costituito dunque dalla *effettiva partecipazione democratica degli enti locali alla formazione delle scelte della Regione* (alla definizione dei contenuti della legislazione, alla determinazione degli obiettivi della programmazione regionale): che è anche lo *strumento che consente di evitare uno sviluppo in senso antitetico delle esigenze di programmazione regionale e di autonomia locale*. Il presupposto sta nella *adeguatezza delle strutture e degli strumenti della amministrazione locale ai compiti di amministrazione ed intervento che così largamente dovrebbero essere ad essa affidati*, e al ruolo di collettore delle istanze e dei bisogni delle collettività locali, che all'amministrazione locale spetta nella fase ascendente dei processi di programmazione. Poiché tali strutture e tali strumenti sono oggi radicalmente inadeguati, il presupposto sta dunque nella riforma dell'amministrazione locale, secondo il programma delineato del resto dallo stesso costituente nella IX disposizione transitoria e finale della Costituzione.

La riforma dell'amministrazione locale non è, nel gran libro della riforma dello Stato, un capitolo diverso dalla riforma regionale: in mancanza della prima, anche quest'ultima resta incompiuta.

3. *Rapporto fra leggi « generali » e leggi regionali,
e ripartizione delle funzioni*

I due strumenti di riassetto delle funzioni tra i livelli di governo locale previsti dalla Costituzione (le leggi « generali » della Repubblica e le leggi regionali di delega) sono, a prima vista, alternativi ed infungibili. Le leggi generali della Repubblica determinano liberamente le funzioni degli enti locali nelle materie estranee alla competenza regionale; nelle materie di competenza regionale, esse possono attribuire funzioni agli enti locali solo allorché gli interessi pubblici da tutelare appaiono di rilievo « esclusivamente locale » (artt. 128, 118, primo comma, IX disp. trans.). Le leggi regionali di delega operano nell'ambito delle materie di competenza regionale (per attribuzione costituzionale o per delega legislativa), e provvedono alla ridistribuzione delle funzioni che il legislatore statale non abbia ritenuto di interesse esclusivamente locale, o che (pur ritenendole di interesse esclusivamente locale) non abbia voluto attribuire direttamente agli enti locali (art. 118, terzo comma).

L'*iter* logico che il costituente sembra aver seguito — e che oggi dovrebbe essere seguito per dare attuazione al modello costituzionale — parte dunque dalla premessa che, una volta definito il ruolo complessivo della Regione (ente di legislazione, programmazione, indirizzo e di coordinamento) e degli altri enti locali, la *concreta definizione delle funzioni a ciascuno di essi attribuite deve muovere da un'approfondita analisi delle funzioni pubbliche e delle relative dimensioni ottimali, di cui è elemento fondamentale, come è noto, l'accertamento della dimensione o localizzazione degli interessi soddisfatti, tutelati o comunque coinvolti dall'esercizio delle funzioni stesse*. Tale accertamento appare rilevante, non soltanto al fine di determinare il livello più adeguato per una gestione economica ed efficiente dei servizi e degli interventi pubblici in discussione, ma anche al fine di assicurare la democraticità delle decisioni ed un effettivo controllo sociale sull'attuazione delle stesse.

Allorché tale analisi porta ad accertare, in termini univoci e non dipendenti dalla peculiarità delle situazioni locali, la « località » dimensionale degli interessi pubblici in gioco, il modello costituzio-

nale opta per una scelta uniforme e centralizzata (compiuta dal legislatore nazionale) del livello di governo locale a cui attribuire le funzioni medesime: *l'attribuzione diretta della relativa competenza amministrativa agli enti locali infraregionali*, contestualmente alla *regionalizzazione delle corrispondenti funzioni legislative*, costituisce in tal caso la soluzione più idonea, consentendo una valutazione globale ed unitaria del complesso delle funzioni attribuite ai diversi livelli di governo locale (e dunque una ricostruzione coerente del ruolo attribuito a ciascuna categoria di enti locali nel sistema delle istituzioni), ed evitando ogni rinvio a comportamenti futuri ed incerti dei legislatori regionali.

Ma allorché non risulta possibile, o non pare al legislatore statale agevole od opportuno risolvere in sede nazionale ed in modo uniforme il problema della dimensione ottimale di esercizio delle funzioni in questione, anche in relazione alla diversità delle situazioni (geografiche, economiche, sociali, politiche ed organizzative) e alle diverse tradizioni di amministrazione locale proprie delle varie zone del Paese; allorché l'analisi conduce a identificare una *complessità di interessi coinvolti*, solo in parte riconducibili alla collettività comunale o provinciale; allorché, in altri termini, l'esercizio della funzione pubblica coinvolge interessi non esclusivamente locali, ovvero il legislatore ritiene comunque *inopportuna una definizione uniforme del livello di amministrazione competente*; in questi casi la distribuzione delle funzioni tra i livelli di governo è rimessa alle leggi regionali di delega (così da poter avvenire in forma diversificata, adeguata alla peculiarità delle situazioni di ciascuna zona del Paese); la presenza di interessi ultralocali non permette di escludere ogni ruolo degli organi regionali nella amministrazione del settore; ed è lo stesso schema della delega delle funzioni che consente *di dare rilievo agli interessi di maggiore dimensione* concorrenti con gli interessi delle popolazioni locali, *senza sottrarre agli organi rappresentativi di queste ultime la gestione degli interventi e servizi pubblici relativi*, ma riservando agli organi regionali quei più ampi poteri di indirizzo, promozione, coordinamento e programmazione che restano, per l'appunto, in capo al delegante nell'ambito del rapporto di delega.

Così come accade nel rapporto fra Regioni e Stato, i due mecca-

nismi di ripartizione delle funzioni si ispirano a logiche diverse, e in qualche misura contrapposte. La riserva alla legge statale della determinazione di una parte delle funzioni locali (la riserva, anzi, alla legge *generale* della Repubblica, con implicita denuncia della incostituzionalità della legislazione di « addizione novellistica » dei compiti e degli oneri degli enti locali, che è tradizionale nella nostra storia amministrativa) esprime evidentemente *una esigenza di tipo garantistico*, timorosa della compressione delle autonomie locali ad opera della Regione; e realizza dunque *una certa separazione di competenze tra Regione ed enti locali*, garantita dalla esclusione di una competenza legislativa regionale sulla determinazione di queste funzioni locali; alla stessa logica si ispira la determinazione con legge costituzionale delle materie di competenza propria delle Regioni. La competenza della legge regionale di delega esprime, viceversa, l'esigenza di una più stretta collaborazione tra i diversi livelli di governo, sia nel processo di redistribuzione delle funzioni che nel concreto esercizio delle medesime, e dunque l'esigenza di *un più continuo coinvolgimento nei procedimenti di decisione delle varie amministrazioni locali*; essa concorre a realizzare un modello di ripartizione di ruoli fondato sulla *distinzione tra funzioni di gestione amministrativa e funzioni di normazione, programmazione e coordinamento*; alla stessa logica si ispira l'attribuzione per delega alla Regione di funzioni amministrative in materie diverse da quelle enumerate nell'art. 177 della Costituzione.

La coesistenza nel disegno costituzionale delle due logiche è espressione non tanto di un'impostazione compromissoria o eclettica (in altra sede è stata analizzata, anche da chi scrive⁴, la coesistenza, nel disegno autonomista del costituente, di una pluralità di motivi ispiratori, variamente rappresentati dalle diverse forze politiche), quanto della scelta di *un modello di repubblica delle autonomie nel quale le esigenze di partecipazione democratica, di integrazione e di garantismo vengono* (più o meno consapevolmente) *poste in equilibrio ed armonizzate, sulla traccia di cospicue esperienze straniere.*

⁴ Cfr. *L'attuazione delle Regioni*, 2ª ed., Firenze 1970, pp. 5 sgg.; e già E. ROTELLI, *L'avvento delle Regioni in Italia*, Milano 1967.

Del resto, anche in ciascuno degli schemi di riassetto delle funzioni sopra ricordati, si esprime l'accennato modello di equilibrio. Da una parte, infatti, l'attribuzione diretta mediante legge della Repubblica di funzioni e compiti agli enti locali non esclude la competenza legislativa della Regione, in tutte le materie enumerate nell'art. 117 Cost. (che, come si è detto, coprono quasi interamente, nella interpretazione che delle definizioni costituzionali delle materie dà la legislazione più recente, l'arco delle attività e degli interventi pubblici suscettibili di attribuzione agli enti locali); ed anche in materie diverse, per le quali l'attribuzione di funzioni amministrative agli enti locali ai sensi dell'art. 128 Cost., sia stata accompagnata dall'attribuzione alle Regioni di funzioni legislative d'attuazione ai sensi dell'art. 117 cpv. (secondo uno schema a cui ha fatto più volte ricorso il D. P. R. n. 616 del 1977). Dall'altra, la competenza della legge regionale di delega prevista dall'art. 118, terzo comma, Cost., non significa assenza di vincoli posti alla discrezionalità del legislatore regionale a garanzia dell'autonomia degli enti locali subregionali; vincoli di tal genere (già impliciti nella prescrizione costituzionale della *normalità* della delega) risultano dagli statuti regionali, e possono essere imposti (e già in qualche misura sono stati imposti) dalle leggi statali che dettano i principi della legislazione regionale nei settori materiali enumerati nell'art. 117 (cosiddette leggi-cornice).

La scelta fra i due strumenti esprime quindi la *tendenziale preferenza per lo schema della separazione-garanzia o per quello della collaborazione-integrazione in un sistema nel quale le esigenze che ispirano i due schemi sono armonizzate in un equilibrio complessivo*, che consente di adeguare la concreta definizione del modello funzionale alle peculiari caratteristiche dei diversi settori di attività e di intervento dei pubblici poteri. È appena il caso di sottolineare, del resto, che le esigenze di coordinamento emergono prepotentemente in alcuni di questi settori, per la presenza di corposi interessi pubblici di dimensione ultralocale, cosicché un'impostazione esclusivamente garantista dovrebbe paradossalmente tradursi nella esclusione di ogni competenza locale e nell'attribuzione ai livelli di governo di dimensioni maggiori della cura di tutti gli interessi pubblici relativi. D'altra parte, la collaborazione tra i diversi livelli di governo e l'attri-

buzione alle amministrazioni locali del ruolo di efficienti strumenti di articolazione democratica della programmazione (nella fase ascendente e discendente, della determinazione degli obiettivi e della loro specificazione-attuazione) presuppongono che, in ogni caso, a ciascuna collettività locale ed ai suoi organi rappresentativi sia assegnata una garantita sfera di autonomia, cioè una dotazione di competenze (da esercitarsi senza ingerenze altrui) sufficiente a dare corpo e sostanza all'autogoverno democratico locale.

4. *Ritardi e difficoltà nell'attuazione dei principi costituzionali in materia di delega dalle Regioni agli enti locali*

L'applicazione di questo modello costituzionale deve oggi, peraltro, confrontarsi con i dati emergenti dall'esperienza, pur fortemente influenzata dalla ritardata e assai parziale attuazione dell'ordinamento regionale. I tre elementi più rilevanti sembrano essere costituiti: dalla *incertezza e complessiva insufficienza del decentramento delle funzioni regionali mediante la legislazione di delega*; dall'affermarsi di una *interpretazione assai estensiva della competenza del legislatore statale circa il riassetto delle funzioni nelle materie di competenza legislativa regionale*; dall'emergere sempre più prepotente di *esigenze di coordinamento ed integrazione fra attività, interventi, servizi pubblici*, con la conseguente tendenza (per ora, più progettata che realizzata) a *privilegiare il modello cooperativo*, rispetto a quello della separazione delle funzioni.

Le incertezze e la cautela che hanno caratterizzato l'azione delle Regioni nell'attuazione dei principi costituzionali e statutari in tema di deleghe agli enti locali vanno certamente ricollegate, in buona misura, alla crisi organizzativa, funzionale e finanziaria delle amministrazioni locali « non riformate » ed alla disorganicità e frammentarietà del campo delle competenze regionali, così come definito dalle norme di attuazione degli statuti speciali e dai decreti di trasferimento del '72: la prevalente « vocazione » delle amministrazioni regionali per la gestione amministrativa e l'erogazione di contributi ed incentivi ha rappresentato, in questo caso, una sorta di compensa-

zione antistatutaria alla pratica inagibilità delle funzioni di programmazione e legislazione sostanziale (che presuppongono la competenza su settori di attività e di intervento pubblico organici, ampi, compatti e relativamente omogenei). Ma queste incertezze e questa cautela possono essere ricondotte, in parte, anche all'*emergere di tendenze accentratrici nella classe politica regionale*, restia a trasferire agli enti locali infraregionali poteri di gestione o di erogazione suscettibili di essere utilizzati per l'organizzazione (più o meno clientelare) del consenso elettorale; e hanno comunque contribuito al *consolidarsi di apparati burocratici* (uffici dell'amministrazione regionale diretta, enti o aziende regionali), e al delinearsi, più in generale, di un *complessivo modello di organizzazione amministrativa regionale* (accentrata, burocratizzata, frammentata per assessorati), nei quali (apparati e modello) è agevole vedere, per l'avvenire, un fattore di *notevole resistenza al dispiegarsi della legislazione regionale di delega*. Conferma del resto questi rilievi, che non possono che essere duramente critici nei confronti dell'esperienza regionale di questi anni, il fatto stesso che qualche Regione ha, sia pur disorganicamente, provveduto assai più largamente di altre alla delega di funzioni agli enti locali (es.: Umbria); donde l'impossibilità di identificare nei vincoli oggettivi sopra ricordati, quasi che da essi discendesse e discenda l'assoluta impraticabilità della strada delle deleghe, l'unica causa della deludente esperienza di questi anni.

Sotto il secondo dei due profili sopra ricordati, il D. P. R. 616, sembra segnare la definitiva affermazione di una linea di tendenza già delineatasi nella legislazione precedente, nel senso della estensione della competenza del legislatore statale e di una corrispondente *compressione della competenza della legislazione regionale di delega*, ai fini del riassetto tra i livelli di governo locale delle funzioni amministrative inerenti alle materie enumerate nell'art. 117 Cost., a meno che non si voglia interpretare restrittivamente la portata del suddetto decreto attraverso una formalistica estensione del disposto dell'art. 136 — inteso evidentemente ad impedire la tacita « retrocessione » alle amministrazioni statali di funzioni già precedentemente trasferite alle Regioni — alla disciplina della ripartizione delle funzioni tra Regioni ed enti locali. Il requisito della « esclusiva località

degli interessi tutelati, pur ribadito nell'art. 1, lett. e, della legge di delega 22 luglio 1975, n. 382, viene interpretato dal decreto delegato n. 616 del 1977 in modo talmente estensivo da risultarne sostanzialmente vanificato nella sua funzione di limite della competenza del legislatore statale (cfr. gli artt. 25, 45, 19; e cfr. anche l'art. 32, se per « funzioni espressamente riservate allo Stato, alle Regioni e alle Province » si intende, come pare preferibile, le funzioni espressamente riservate dallo stesso decreto n. 616, tutte le altre risultando quindi attribuite alla competenza dei Comuni, singoli o associati). Per converso, tuttavia, la *tutela degli interessi di dimensione più che locale* coinvolti nell'esercizio delle funzioni in tal modo attribuite alla competenza comunale (che concernono, per esempio, l'intera gestione dei servizi di assistenza e beneficenza, di assistenza sanitaria e di assistenza scolastica) e la *connessa attivazione di meccanismi di collaborazione fra livelli di governo diversi*, nella distinzione dei ruoli, vengono ottenute costruendo, ad opera della legge statale, un assetto funzionale e uno schema di rapporti tra livelli di governo che risultano, nei fatti, *non molto dissimili da quelli che si sarebbero determinati ove la disciplina della materia fosse stata attribuita alla competenza della legislazione regionale di delega*.

Alla Regione sono infatti attribuiti compiti di disciplina sostanziale, di organizzazione, di programmazione, di coordinamento, di indirizzo e di promozione: così, scorrendo le disposizioni sopra ricordate concernenti il settore dei servizi sociali, è riconosciuta alla Regione la competenza a disciplinare i tipi e le modalità delle prestazioni, e dunque gli standards dei servizi, a determinare gli ambiti territoriali adeguati alla gestione dei medesimi, a promuovere le necessarie forme di cooperazione tra gli enti locali, comprese le forme obbligatorie di associazione tra gli stessi, a stabilire i criteri di programmazione e di organizzazione dei servizi. Agli enti locali sono assegnati compiti di organizzazione e gestione dei servizi e degli interventi, ed eventualmente compiti di pianificazione operativa. Le Regioni e gli enti locali ricevono dunque, nella sostanza, « pacchetti » di funzioni e poteri non molto dissimili da quelli che agli organi regionali e locali sarebbero riservati, ovvero delegati, ove il riassetto delle funzioni fosse stato disciplinato da una legge regionale di de-

lega. In altri termini, il modello di ripartizione di poteri e ruoli e di rapporti tra livelli di governo, proprio dello schema della delega, è stato ricostruito dal legislatore statale mediante una scomposizione delle funzioni afferenti alla cura di determinati interessi pubblici, e mediante la loro ripartizione tra i diversi livelli di governo, sulla base della già ricordata distinzione tra funzioni di programmazione e coordinamento e funzioni di gestione amministrativa.

La soluzione adottata consente, tra l'altro, di conseguire uno dei risultati più notevoli, dal punto di vista delle sue conseguenze pratiche, propri dello schema della delega: quello di *garantire la tutela di interessi ultralocali senza sottrarre alle amministrazioni locali la competenza e la responsabilità della gestione amministrativa dei servizi pubblici o degli interventi relativi*. Va infatti sottolineato che, nel modello costituzionale, la presenza di interessi pubblici ultralocali (non « esclusivamente locali ») comporta bensì il riconoscimento di una competenza regionale, ma solo eccezionalmente di una competenza regionale per la gestione di servizi ed interventi; di norma tale gestione deve essere delegata agli enti locali infraregionali; mentre *gli interessi pubblici di dimensione maggiore, concorrenti con gli interessi locali, vengono fatti valere con gli strumenti della legislazione, della programmazione, dell'indirizzo e del coordinamento* (eventualmente anche del coordinamento finanziario), che restano in capo agli organi della Regione delegante.

La medesima soluzione nella sostanza è delineata, per esempio, dall'art. 32 del D. P. R. 616, che affida ai Comuni, singoli od associati, la gestione non soltanto dei presidi sanitari di base, ma altresì dei presidi sanitari cosiddetti di secondo livello, il cui bacino di utenza può superare, anche di molto, l'ambito territoriale del Comune o dell'associazione intercomunale. Gli interessi di dimensione ultracomunale trovano soddisfazione, in tal caso, nell'esercizio degli strumenti normativi programmatori e di coordinamento attribuiti alla Regione dal medesimo art. 32 e alla Provincia dall'art. 33 del D. P. R.; in quella sede dovranno essere disciplinati i raccordi organizzativi e i rapporti finanziari connessi a questa sorta di ultrattività dei servizi erogati da alcuni Comuni, singoli o associati, in relazione a aree di utenza più ampie delle rispettive circoscrizioni amministrative.

È una soluzione che, ovviamente, può operare anche al di fuori dell'ambito delle materie enumerate nell'art. 117 della Costituzione: un esempio può essere indicato nel riassetto delle funzioni operato dagli artt. 52 e 54 (specialmente lett. *d* e *f*) del medesimo D. P. R. n. 616 (con riferimento a quanto stabilisce l'art. 7 del decreto stesso), in materia di distribuzione commerciale (ritenuta, a ragione o a torto, irriducibile alla competenza regionale per le « fiere e i mercati »).

5. *Il modello adottato e la ripartizione delle funzioni*

Si tratta, dunque, di una *soluzione in certo modo eclettica, che as-somma i risultati garantistici (nei confronti delle autonomie locali minori) dello strumento legislativo statale con le caratteristiche di flessibilità, non separatezza, collaborazione nella distinzione dei ruoli* (tra i diversi livelli dell'amministrazione locale) propri dello schema funzionale deducibile dall'art. 118, terzo comma, Cost. La sua adozione è stata certamente influenzata dal giudizio negativo sulla legislazione regionale di delega finora in vigore, e dunque dalla sfiducia nella spontanea disponibilità dei legislatori regionali ad attuare il disegno di riassetto delle funzioni in qualche modo indicato dalla disposizione costituzionale or ora ricordata. Ma, insieme, pare esprimere la convinzione che, in ogni caso, il modello cooperativo, nella distinzione dei ruoli, delineato dalla medesima disposizione costituzionale *sia da preferire, a fronte dei problemi odierni dell'amministrazione locale, nei confronti di quello della separazione delle funzioni per materie*; ciò, sia per l'elevato grado di integrazione, e la conseguente forte esigenza di coordinamento, esistente fra i diversi interventi o attività pubbliche, sia per la constatata scarsa efficacia — nella esperienza italiana — dell'azione di raccordo e di coordinamento, che dovrebbe essere esercitata dalle forze politiche (mentre, in fatto, viene concretamente esercitata, e non sempre in modo soddisfacente, dal solo PCI).

Non a caso, la medesima soluzione era stata sostanzialmente proposta (per l'appunto per l'intero settore dei servizi sociali) dalla Commissione Giannini, nella relazione sull'attuazione della legge 382. E

non a caso la medesima Commissione aveva, per altri settori materiali (territorio), proposto una soluzione formalmente antitetica, ma sostanzialmente convergente con quella or ora ricordata (sotto il profilo degli obiettivi perseguiti e dei risultati conseguibili), prevedendo, nella sostanza, che al trasferimento di interi settori materiali dallo Stato alle Regioni si connettesse l'obbligo imposto alle medesime di affidare per delega agli enti locali le funzioni di gestione amministrativa di servizi od interventi pubblici (o alcune delle funzioni di gestione amministrativa di servizi ed interventi pubblici) inerenti alle materie stesse. Questa soluzione, come è noto, ha suscitato qualche perplessità, sotto il profilo della costituzionalità dell'obbligo in tal modo imposto al legislatore regionale e della effettiva coercibilità del medesimo. Si tratta, peraltro, di difficoltà non insuperabili, come ho cercato di dimostrare altrove⁵: l'obbligo di delegare, infatti, deriverebbe dalla prescrizione di un principio fondamentale per la legislazione organizzativa regionale, nell'ambito della legislazione statale di principio prevista dall'art. 117 della Costituzione; e costituirebbe, in attuazione del terzo comma dell'art. 118, pur sempre un *minus* rispetto alla potestà del legislatore statale di attribuire direttamente l'esercizio delle funzioni amministrative agli enti locali, a norma del primo comma del medesimo art. 118; la coercibilità, poi ne sarebbe garantita dalla possibilità di bloccare, con gli strumenti di controllo previsti dagli artt. 125 e 127 Cost., i provvedimenti regionali intesi ad esercitare direttamente le funzioni da delegare, qualora fossero adottati oltre il termine entro il quale la Regione avrebbe dovuto viceversa provvedere alla delega delle medesime funzioni agli enti locali.

Il D. P. R. n. 616 non ha ripreso questa proposta. Forse per le già accennate incertezze sulla sua legittimità costituzionale o sulla effettiva coercibilità degli obblighi in tal modo imposti al legislatore regionale; o forse per la considerazione che, in ogni caso, gran parte dei risultati concretamente conseguibili potevano essere meno problematicamente ottenuti utilizzando, nel modo sopraricordato, lo strumento della attribuzione diretta delle funzioni di gestione am-

⁵ *Le Regioni fra Stato e Comunità locali*, pp. 340 e sgg., Bologna 1976.

ministrativa agli enti locali, con il trasferimento alla Regione di poteri di organizzazione, programmazione e coordinamento. Per la verità, riesce così impossibile ottenere quella *flessibilità nel riparto delle funzioni di gestione amministrativa tra i livelli infraregionali di governo* (allo stato della legislazione: Comuni, singoli o associati, Comunità montane, Province), che da alcune parti era stata invocata, come criterio permanente, ovvero come rimedio temporaneo alla disomogeneità dimensionale ed organizzativa delle amministrazioni locali « non riformate » (ed, *in primis*, dei Comuni). Ma si tratta, in tal caso, di un obiettivo che il legislatore ha, verosimilmente, scartato in partenza, nel timore che la legislazione regionale di delega finisse in più d'un caso per privilegiare, in concreto, le Province a danno del livello comunale di governo, pregiudicando così, in qualche modo, il disegno di riassetto delle funzioni che dovrà essere delineato dalla legge di riforma dell'amministrazione locale.

La disciplina che ne deriva, segnata complessivamente dal marchio della *provvisorietà* (evidente nei ripetuti riferimenti legislativi alla legge di riforma delle autonomie locali e alle leggi quadro di settore), può apparire per qualche aspetto contraddittoria. Il modello che emerge dalla disciplina del nuovo assetto delle funzioni (e per certi versi, anche del nuovo assetto organizzativo dell'amministrazione locale) contenuta nelle disposizioni concernenti il settore dei servizi sociali trova infatti solo sporadiche conferme negli altri titoli del D. P. R. 616. Si tratta di un modello che, come già si è accennato, concentra in capo al Comune l'organizzazione e la gestione dei servizi, con la relativa programmazione operativa; assegna alla Provincia (in prospettiva, all'ente intermedio) funzioni di pianificazione delle infrastrutture; attribuisce alla Regione compiti di disciplina, di organizzazione, di programmazione, di fissazione di standard di coordinamento e di indirizzo; risolve il problema della disomogeneità delle dimensioni comunali, affidando alla Regione (in collaborazione con gli enti locali, ma con la potestà di adottare decisioni vincolanti) la competenza ad identificare gli ambiti territoriali adeguati alla gestione integrata dei servizi socio-sanitari (di dimensione intercomunale, o infracomunale), e a promuovere e regolare le forme di cooperazione e di associazione fra gli enti locali (Province, com-

prese: cfr. art. 23, secondo comma), anche prescindendo dalla disciplina dei consorzi contenuta nella legge comunale e provinciale. Ne deriva:

a) la riconferma, in modo assai rigoroso, del modello funzionale della Regione ente di governo, legislazione, programmazione, indirizzo e coordinamento;

b) la riduzione ai minimi termini della competenza organizzativa della legislazione regionale di delega (che tende ad assumere il ruolo di uno strumento di ridistribuzione delle funzioni meramente residuale) e, per converso, la valorizzazione della legislazione regionale sostanziale, cui spetta delineare le forme organizzative, gli ambiti di esercizio, le modalità, i tipi e gli obiettivi, la disciplina sostanziale delle attività comunali, le eventuali forme di integrazione fra attività comunali e provinciali;

c) la forte spinta verso la riaggregazione dei Comuni di piccole dimensioni e verso la disaggregazione dei Comuni metropolitani (rappresentando inevitabilmente i nuovi ambiti di gestione associata o decentrata, per la rilevanza e corposità dei servizi in essi erogati, la dimensione del « Comune di domani », come è stato sostenuto da una parte⁶ non certamente sospettabile di simpatie per soluzioni illuministiche o forzature tecnocratiche);

d) l'inevitabile configurazione del livello intermedio di governo locale come un livello di dimensioni territoriali ampie, le sole idonee al perseguimento di obiettivi di riequilibrio territoriale tra zone disomogenee, quali sono gli obiettivi da perseguire in sede di programmazione delle infrastrutture e della loro localizzazione sul territorio.

Il medesimo modello non ricompare, salvo alcune eccezioni, nelle disposizioni del D. P. R. 616 concernenti lo sviluppo economico e

⁶ Il riferimento è alla relazione tenuta a Modena il 21 ottobre 1977, nel corso del convegno organizzato dalla Provincia di Modena e dall'U.P.I. sull'ente intermedio, dall'on. R. Triva, viceresponsabile dell'ufficio Regioni e autonomie locali della Direzione del P.C.I.

l'assetto e l'utilizzazione del territorio. Sembra semplicistico ritrovare la ragione di questa marcata disarmonia, come da qualche parte si è sostenuto, in una precisa scelta che il legislatore statale avrebbe compiuto, nel senso di una esclusiva o prevalente vocazione dell'amministrazione comunale per l'organizzazione e la gestione dei servizi sociali. Se è vero infatti che la chiara soluzione delineata nelle disposizioni del D. P. R. 616 relative ai servizi sociali deriva anche dalla convinzione di una *più evidente idoneità del livello comunale a svolgere in modo unitario ed integrato l'insieme delle funzioni di gestione dei servizi sociali*, se è vero, parimenti, che gli interventi pubblici di disciplina e promozione dello sviluppo economico e le funzioni relative all'assetto ed utilizzazione del territorio non possono non essere *in parte* allocate a livelli di governo di dimensione ultracomunale, è vero tuttavia anch'è che il D. P. R. 616 respinge la *tendenza a confinare le amministrazioni comunali nella gestione dei servizi sociali*, innaturalmente separandola dagli interventi relativi all'assetto del territorio, alla tutela dell'ambiente, alla regolazione e promozione dello sviluppo economico; esso, viceversa, conferma esplicitamente alla competenza comunale, o le attribuisce *ex novo* compiti corposi e rilevanti anche nei settori da ultimo ricordati (e così, per esempio, in materia di mercati, distribuzione commerciale, artigianato, turismo ed industria alberghiera, tutela dell'ambiente, edilizia residenziale pubblica, urbanistica).

Sembra aver giocato piuttosto, in proposito, la preoccupazione di non pregiudicare le sorti (e le linee) della futura riforma dell'amministrazione locale, procedendo direttamente alla ripartizione delle funzioni tra livello comunale e livello intermedio di amministrazione locale, nei settori materiali nei quali questa operazione di ripartizione appare più complessa e articolata. A differenza di quanto è stato stabilito per la gestione dei servizi sociali, sarebbe stato necessario infatti, nei settori del territorio e delle attività economiche, attribuire compiti e funzioni di gestione amministrativa non irrilevanti anche all'ente locale di livello intermedio, con il rischio di rilanciare la Provincia, ritenuta viceversa, da più parti, inidonea per dimensioni, struttura e caratteristiche ad assolvere adeguatamente al ruolo di livello di governo intermedio. Una più larga attribuzione diretta di compiti

ai Comuni, al di là dei settori materiali poco fa ricordati, sarebbe stata certamente possibile, utilizzando eventualmente — per superare l'ostacolo derivante dall'inadeguatezza dimensionale dei Comuni minori — gli strumenti di gestione associata (su ambiti predeterminati dalla Regione) già previsti dalle disposizioni in materia di servizi socio-sanitari. Contraddittoriamente, viceversa, tale ipotesi è stata ignorata, rivelando con ciò la *persistente influenza dei modelli organizzativi elaborati in sede di riforma dai settori assistenziale e sanitario* (solo successivamente ripensati nell'ambito di più generali disegni di riforma dell'amministrazione locale).

Nei settori del territorio e delle attività economiche, residuano dunque, anche dopo il D. P. R. 616, spazi notevoli per la gestione diretta di funzioni di amministrazione operativa da parte della Regione, o, in alternativa, per il dispiegarsi di una legislazione regionale di delega agli enti locali. Ma si tratta, a ben vedere, di *spazi provvisori e precari*, destinati a sopravvivere — se i propositi del legislatore e delle forze politiche troveranno tempestiva attuazione — nel breve periodo intercorrente fra il trasferimento delle funzioni, disciplinato dal D. P. R. 616 e l'attuazione della riforma dell'amministrazione locale. Il riassetto delle funzioni che, nei settori ora ricordati, il legislatore regionale dovrà compiere incontra dunque i molteplici vincoli propri di ogni situazione di transizione; nella quale determinante appare la consapevolezza delle linee di tendenza e dei punti di arrivo, così da poter fare del provvisorio una tappa verso l'assetto definitivo.

6. *Prospettive e principi del nuovo assetto definitivo.*

Funzione-quadro della legge di riforma

Quale possa essere tale assetto definitivo, e quale il ruolo che in esso giocherà la Regione, è ormai possibile prevedere, almeno in via di prima approssimazione, tenendo conto dei vincoli costituzionali e degli indirizzi legislativi sopra delineati (nonché dell'accordo fra i sei partiti della maggioranza che ha consentito la sopravvivenza

del terzo governo Andreotti e dei documenti e progetti recentemente elaborati dalle principali forze politiche).

Nonostante i vantaggi di flessibilità dello strumento della delega regionale ai sensi dell'art. 118, terzo comma, non par dubbio che spetterà alla legge statale non soltanto delineare il modello complessivo (il che pare comunque scontato, data la necessità di definire in modo uniforme ruoli e caratteristiche di ciascun livello di governo), ma anche determinare in modo sufficientemente preciso ed analitico la *summa divisio* tra le competenze regionali e quelle dei restanti livelli di amministrazione locale. Lo spazio della legislazione regionale di delega, al riguardo, sarà presumibilmente ristretto e meramente residuale; provvederà la stessa legge statale, sulla traccia dei precedenti già ricordati, a disciplinare l'assetto delle funzioni e i rapporti tra Regione ed enti locali secondo lo schema di collaborazione ed integrazione, nella distinzione dei ruoli, deducibile dal terzo comma dell'art. 118 della Costituzione.

Sembra però anche acquisito, per converso, che la legge di riforma detterà soltanto i principi del nuovo assetto delle funzioni. Ciò, non tanto per vincoli di ordine costituzionale (le leggi generali della Repubblica devono, a mente dell'art. 128, fissare *i principi dell'autonomia comunale e provinciale, e determinare le funzioni attribuite a Comuni e Province*: e dunque appaiono costituzionalmente connotate come leggi di principio *solo* nella parte in cui disciplinano profili dell'autonomia locale *diversi* da quello funzionale). Quanto per una precisa scelta politica che si fa carico:

a) *dell'impossibilità di definire analiticamente il nuovo assetto delle funzioni prescindendo dalla ridefinizione della disciplina delle relative attività ed interventi pubblici*⁷, la quale ha i suoi strumenti propri nelle leggi-quadro di riforma settoriale e nella conseguente legislazione regionale di settore;

b) *dell'opportunità di recuperare margini di flessibilità*, in relazione alle peculiari situazioni locali, consentendo, entro limiti pre-stabiliti, alla legislazione regionale di intervenire a precisare gli am-

⁷ Cfr. gli interventi di U. Pototschnig e di chi scrive in: FORMEZ, *Regione Abruzzo, La delega delle funzioni agli enti locali*, Pescara 1975.

biti e le dimensioni più adeguate per l'esercizio delle funzioni di più incerta o cangiante caratterizzazione.

La legge di riforma assume, perciò, una duplice funzione di quadro: costituisce, innanzitutto, un quadro di riferimento unitario per le leggi di riforma settoriale (e per la conseguente legislazione regionale), così che tali leggi, nel dettare i principi sostanziali ed organizzativi del nuovo assetto di ciascun settore, non sovvertano la coerenza della trama istituzionale complessiva e non finiscano per sovrapporre o giustapporre in modo disorganico operazioni di riallocazione delle funzioni ispirate a logiche diverse e tra loro incompatibili. È noto infatti che modelli organizzativi ottimali, dal punto di vista delle esigenze di uno specifico settore di attività o di intervento pubblico, sovrapponendosi a modelli ispirati alle esigenze specifiche di settori diversi, danno luogo a sistemi organizzativi nei quali il giustapporsi ed il duplicarsi delle strutture, la confusione delle competenze e la difficoltà del coordinamento intersettoriale producono effetti negativi tanto per quanto concerne l'attuazione dei principi di democraticità, partecipazione, controllo sociale, quanto sotto il profilo della efficienza dell'azione pubblica. Del resto, solo nel quadro di una legge generale di riforma è possibile finalizzare le soluzioni organizzative ed il modello funzionale adottati alle esigenze della programmazione unitaria degli interventi e dei servizi sul territorio, dando rilievo alle sedi e agli strumenti di coordinamento orizzontale ed intersettoriale.

Il rapporto tra le leggi-quadro di settore (e la conseguente legislazione regionale) e la legge di riforma della amministrazione locale è, peraltro, difficilmente ricostruibile in termini rigidi, mutuati dalla teoria della gerarchia delle fonti. Anche prescindendo da note difficoltà tecniche (in relazione alla posizione paritaria delle leggi in questione nel sistema delle fonti), va sottolineato infatti che subordinare in modo rigido le leggi-quadro di settore alle indicazioni contenute nella legge di riforma dell'amministrazione locale rischia di svuotare di buona parte del suo significato il lavoro di analisi e disciplina delle funzioni (e delle materie) che deve essere compiuto approfonditamente con riferimento al merito dei problemi di ciascun settore; ma esiste anche il pericolo opposto, per la possibile

prevalenza di indirizzi e preoccupazioni di carattere settoriale. La via d'uscita, se la legge di riforma dell'amministrazione locale precederà le leggi-quadro di settore, sta probabilmente in un'adeguata formulazione di quelle disposizioni della legge di riforma che provvederanno ad identificare la trama di riferimento delle più precise ed analitiche allocazioni di funzioni da effettuarsi con le leggi-quadro di settore (statali o regionali). Se queste disposizioni fossero *sufficientemente aperte ed elastiche da fornire lo scheletro del sistema dell'amministrazione locale, senza anticipare impropriamente i risultati dell'analisi e della ridisciplina delle funzioni da effettuarsi per ciascun settore materiale o per gruppi di settori omogenei*, sarebbe più agevole riconoscere, con riferimento all'art. 128 della Costituzione, il *carattere per certi versi rafforzato* delle disposizioni medesime nei confronti delle *stesse leggi settoriali statali* (incontestabile essendo poi, ovviamente, il vincolo delle leggi regionali a rispettare i principi da queste stabiliti). Più semplice si presenta la questione, nel caso di leggi di riforma settoriale che precedano l'approvazione della legge sull'amministrazione locale: quest'ultima provvederà infatti a *verificare la coerenza istituzionale* delle soluzioni adottate dalle prime, *apportandovi le modifiche necessarie*.

Ma, sulla base e nel quadro della legge di riforma dell'amministrazione locale, *riacquisirà uno spazio, presumibilmente, anche la legislazione regionale di ordinamento e di riassetto funzionale dell'amministrazione locale*. Il precedente ormai costituito dalle ricordate disposizioni degli artt. 25 e 32 del D. P. R. 616 sembra significativo: nella misura in cui l'avvenuta definizione da parte del legislatore statale della linea di discriminare tra competenze regionali e competenze degli enti locali infraregionali elimina il rischio del centralismo regionale ed attenua le preoccupazioni di tipo garantistico, la Regione recupera un ruolo nel processo di riorganizzazione dell'amministrazione locale, nel quale può ormai intervenire come attore partecipe ma imparziale, e non già come giudice in causa propria.

Tale ruolo si esplicherà innanzitutto: nella *disciplina e nella promozione delle forme di cooperazione, collaborazione ed associazione* fra gli enti locali; nella *ridefinizione dei loro ambiti territoriali* (o nel concorso, mediante l'esercizio di poteri istruttori o di proposta, alla

ridefinizione medesima, per quanto concerne gli enti di livello intermedio); nell'*adattamento del modello funzionale delineato dalle leggi statali alla peculiarità delle situazioni locali*, provvedendo alla concreta allocazione di quelle funzioni e di quei compiti che il legislatore statale preferirà attribuire genericamente all'amministrazione locale infraregionale, ovvero procedendo, entro limiti e con criteri predeterminati, alle riallocazioni di funzioni suggerite dal concreto svolgersi dell'esperienza amministrativa. In tal modo verrebbe introdotto un *coefficiente di elasticità* alternativo o cumulativo rispetto a quello costituito dalla possibilità di ciascun livello di governo locale di *delegare* l'esercizio di proprie funzioni all'amministrazione locale di livello superiore o inferiore, previa intesa con la medesima.

7. *Il modello della Regione « ente di governo » e suoi rapporti con l'attività degli enti locali*

Il modello della Regione *ente di governo*, programmazione, legislazione, indirizzo e coordinamento, delineato dalla Costituzione e dagli statuti, è stato di recente esplicitamente ribadito dall'accordo interpartitico approvato dalla Camera dei deputati lo scorso luglio. Rappresenta, allo stato del dibattito, uno dei punti fermi meno contestati dell'intero disegno di riforma dell'amministrazione locale.

Soffermandoci più specificamente sugli aspetti che più direttamente coinvolgono l'attività degli enti locali infraregionali, qualche sintetica considerazione può valere a meglio delineare l'accennato modello funzionale della Regione. La *funzione legislativa* è fondamentale e caratterizzante già nel disegno costituzionale: essa si estende alla disciplina dell'organizzazione, dei procedimenti e delle attività degli enti locali e di ogni altro ente pubblico operante nel territorio regionale nei settori materiali attribuiti alla competenza regionale ai sensi degli artt. 117, primo comma e 117 cpv. della Costituzione e delle corrispondenti disposizioni degli statuti speciali; comprende, nelle materie stesse, la disciplina dei procedimenti, la determinazione dei tipi e delle modalità, la fissazione degli standards o delle caratteristiche quantitative e qualitative minime e/o massime per i servizi

pubblici e per gli interventi sociali, nonché per l'esercizio dei poteri locali in materia di disciplina e utilizzazione del territorio; stabilisce requisiti e criteri per l'attività locale di erogazione di incentivi, benefici, contributi a sostegno di attività produttive o servizi di interesse pubblico e, in generale, disciplina l'attività di incentivazione degli enti locali; disciplina, per quanto di competenza, i rapporti degli enti locali con gli altri enti pubblici (es.: istituti di credito) e con i privati.

La legislazione regionale incontra, ovviamente, i limiti, in concreto assai variabili nella loro concreta incidenza, discendenti dalla normativa comunitaria, e dalle leggi-quadro statali (che, peraltro, non vincolano la legislazione delle Regioni ad autonomia speciale nelle materie di competenza esclusiva).

Nell'ambito della *programmazione nazionale*, la Regione determina gli obiettivi generali dello sviluppo economico-sociale e le linee fondamentali dell'assetto territoriale regionale, e fissa gli obiettivi fondamentali delle pianificazioni di settore, in ispecie nei settori attinenti alla promozione e al sostegno delle attività economico-produttive, alla dotazione di infrastrutture, al coordinamento degli interventi e dei servizi per la mobilità sul territorio (trasporti, viabilità, traffico). Nella fase ascendente della programmazione regionale, la funzione programmatica della Regione consisterà presumibilmente nella fissazione di un *quadro di riferimento* (contenente i vincoli essenziali di lungo e medio periodo per lo sviluppo socio-economico e l'assetto territoriale) e nel successivo *coordinamento dei piani e programmi predisposti*, sulla base del ricordato quadro di riferimento, dagli enti locali, cui spetta il ruolo di collettori ed organizzatori dei bisogni e delle domande emergenti dalle collettività locali. Agli enti locali spetterà anche la successiva *articolazione e specificazione dei programmi regionali generali e settoriali* (questi ultimi, preferibilmente, inseriti nel contesto dei programmi generali), i quali, di conseguenza, dovranno assumere il carattere di programmi « a maglie larghe ».

In concreto, è evidente che le maglie potranno essere tanto più larghe quanto più l'ente locale infraregionale di maggior livello (il cosiddetto ente intermedio) verrà configurato come ente di area va-

sta, così da poter assolvere esso stesso, nell'ambito della sua attività programmatica, alle esigenze di riequilibrio socio-economico e territoriale tra zone territoriali disomogenee contigue. Le dimensioni dell'ente intermedio avranno dunque precisi riflessi sulle caratteristiche dell'attività regionale di programmazione.

Per altro verso, il ruolo fondamentale che l'ente intermedio assume come punto di snodo tra programmazione a maglie larghe della Regione e programmazione operativa comunale o intercomunale, dovrebbe consentire, mediante la collaborazione tra Regione ed enti intermedi, l'affrancamento dell'attività programmatica dal prevalere di logiche settoriali o categoriali e il suo solido ancoraggio alle esigenze e alle problematiche dell'equilibrato sviluppo del territorio; e dovrebbe d'altra parte garantire la costante possibilità di verifica e di aggiornamento dei programmi regionali, in relazione alla loro concreta attuazione e al modificarsi delle situazioni socio-economiche.

Anche l'attività programmatica (d'altra parte non sempre distinguibile dall'attività legislativa, come appare evidente confrontando contenuti dell'una e dell'altra) incontrerà vincoli più o meno incisivi, a monte, a seconda dell'incidenza della programmazione nazionale e comunitaria.

In relazione alla funzione programmatica della Regione, non sembra possibile negare alla medesima un qualche ruolo nel sistema della finanza locale, quanto meno per quanto concerne la destinazione delle risorse destinate al finanziamento dei programmi straordinari di investimento degli enti locali, risorse che vanno ripartite secondo le indicazioni dei programmi regionali. La questione va comunque esaminata nel contesto dell'intero assetto della finanza locale, al quale è dedicata un'apposita relazione ⁸.

Nella stessa logica, non può non spettare alla Regione (così come all'ente intermedio nei confronti del Comune) la verifica della congruenza dei programmi di livello intermedio con gli obiettivi e i vincoli stabiliti in sede di programmazione regionale (con il concorso dei medesimi enti locali): gli strumenti di questa verifica possono essere naturalmente vari e diversamente incisivi, dall'approvazione da

⁸ Quella di P. Giarda, pubblicata di seguito.

parte del Consiglio regionale dei programmi generali (socio-economici e territoriali) predisposti e deliberati dall'ente locale intermedio, fino al solo rinvio dei medesimi con richiesta di riesame (restando l'assemblea dell'ente intermedio competente a valutare in via definitiva la fondatezza dei rilievi formulati dal Consiglio regionale).

Maggiori difficoltà ed incertezze emergono nell'identificazione delle *altre* funzioni regionali compatibili con il modello funzionale della Regione ente di governo, legislazione, programmazione e coordinamento. Che tra queste possano esserci alcune *funzioni o compiti intesi a garantire la funzionalità, l'efficienza, il corretto svolgimento dell'attività degli enti locali ed un adeguato supporto alla medesima*, non pare dubbio. Si può pensare, per es., a strumenti regionali di ricerca, elaborazione, raccolta di dati e rilevazioni sulla situazione socio-economica della Regione (in collegamento con un servizio pubblico di elaborazione dati e programmi che dovrebbe avere il suo nucleo operativo nell'ente intermedio, il quale costituisce probabilmente la dimensione più idonea ai fini della costituzione di sistemi sufficientemente articolati ma non sovradimensionati e dunque inutilmente dispendiosi). Nella stessa luce può essere visto anche l'esercizio del controllo sugli atti e sugli organi degli enti locali (o quanto meno degli enti intermedi), nell'ambito di una nuova disciplina dei controlli che riduca drasticamente l'estensione degli eterocontrolli di legittimità, introducendo viceversa, oltre a strumenti di autocontrollo dei consigli sull'attività delle Giunte, *strumenti di verifica dell'efficienza e dei risultati dell'attività pubblica locale e strumenti di analisi dei costi e dei benefici degli interventi e dei servizi* (salvo valutare in quale misura l'impiego di tali strumenti debba far capo alla Regione o piuttosto agli stessi enti locali interessati).

Com'è ovvio, *quanto meno risulteranno attribuite alla Regione funzioni ulteriori*, oltre a quelle sopra accennate, tanto più risulterà nettamente configurato il ruolo di governo, legislazione e programmazione della Regione stessa, e tanto più sarà probabile che anche nei fatti la Regione riesca ad assolvere tale ruolo senza divagazioni o deviazioni, e senza pretendere di far concorrenza agli enti locali nell'esercizio di funzioni di amministrazione attiva; *tanto più risulterà agibile* — per tornare ad alcune considerazioni svolte nella parte ini-

ziale di questa relazione — *il modello organizzativo delineato dagli statuti, fondato sul primato del Consiglio « governante » e sulla collegialità della Giunta come vertice di un esecutivo snello e non burocratizzato.*

Peccherebbe di astrattezza, peraltro, chi pretendesse di confinare in modo drastico e semplicistico il campo delle funzioni e dei compiti della Regione alla elencazione fino qui accennata. *L'eccezionalità dell'esercizio diretto di funzioni di gestione amministrativa* da parte della Regione (che deriva *a contrario* dalla prescrizione costituzionale della normalità della delega o della utilizzazione di uffici degli enti locali) *non significa divieto assoluto* di ogni riserva alla amministrazione regionale di poteri di amministrazione operativa. Occorre, tuttavia, evitare che nei fatti le parti finiscano con l'invertirsi e, magari per malintese esigenze di efficienza, l'eccezione diventi la regola, degradando inevitabilmente la regola ad eccezione.

Il dibattito sulla questione è ancora ai primi passi. Le ipotesi che possono essere formulate rappresentano quindi, più che il frutto maturo e conclusivo di riflessioni approfondite, solo un primo stimolo per ulteriori verifiche e approfondimenti. Si potrebbe per esempio limitare il campo delle possibili riserve di funzioni amministrative alla Regione, escludendone innanzitutto tutte le attività amministrative che si traducano nella *produzione di beni o nella prestazione o gestione di servizi, quale che sia il bacino di utenza dei servizi medesimi, nell'ambito del territorio regionale*: tali attività andrebbero comunque attribuite alla competenza degli enti locali. Cumulativamente o disgiuntamente da questo criterio, si potrebbe ulteriormente escludere una riserva alla Regione per tutte le attività amministrative che *richiedano la collaborazione di organi ed uffici periferici*, evitando in altri termini la riproduzione, nei rapporti tra Regione ed enti locali, dello schema « binario » che regola i rapporti tra amministrazione statale ed amministrazioni locali.

È ovvio che l'applicazione di criteri di tal fatta presuppone l'esistenza di un livello di governo e di amministrazione intermedio di dimensioni sufficientemente ampie da poter soddisfacentemente assumere l'esercizio di funzioni e compiti non decentrabili alle amministrazioni comunali singole od associate. Prescindendo dal settore dei ser-

vizi sociali (nel quale il legislatore ha escluso, fino a prova contraria, la necessità di prevedere un « secondo livello » nella gestione di servizi ed interventi), non è difficile identificare un certo numero di attività e di interventi che, per la dimensione sostanzialmente *regionale* degli interessi coinvolti e per l'entità dei mezzi organizzativi, tecnici e finanziari necessari, non possono che far capo ad un livello amministrativo di consistenza e dimensione chiaramente superiore a quella comunale o intercomunale (esempi, *da verificare*, possono essere indicati nella viabilità regionale, nei trasporti di medio raggio, nella gestione delle risorse idriche, negli interventi di sostegno di attività industriali, nella gestione dei parchi e delle riserve nazionali, nella tutela idrogeologica). *L'alternativa alla attribuzione di queste funzioni ad un ente locale intermedio di dimensioni consistenti, sarebbe dunque costituita in tal caso non già dalla loro attribuzione ai Comuni singoli o associati, ma dalla loro riserva alla amministrazione regionale.*

Vale dunque, *mutatis mutandis*, quanto già si è osservato con riferimento alla programmazione regionale e ai suoi contenuti. Le soluzioni che saranno date al problema delle dimensioni (e delle funzioni) dell'ente intermedio non potranno non riflettersi sulla configurazione del ruolo e delle funzioni della Regione. Un ente intermedio di dimensioni ridotte, ovvero un ente intermedio rigorosamente confinato in un ruolo di snodo del processo di programmazione, proietterà inevitabilmente la Regione verso l'amministrazione diretta di interventi ed attività di area vasta (quanto non addirittura verso la gestione di *servizi* di area vasta); e renderà per ciò stesso improponibili i rigorosi criteri sopra accennati, nell'intento di delimitare l'area delle « funzioni ulteriori » della Regione (esclusione di una amministrazione regionale periferica; esclusione di un'attività regionale di produzione di beni o servizi). Configurando viceversa l'ente intermedio come *un livello di governo di dimensioni consistenti, a prevalente ma non esclusiva vocazione programmatica*, i criteri anzidetti potranno essere applicati, presumibilmente, senza soverchia difficoltà e troppo ampie deroghe. Residuerebbero in tal modo in capo alla Regione *poche funzioni ulteriori*, caratterizzate dalla loro *diretta strumentalità alla programmazione regionale*, ov-

vero dalla loro *oggettiva insuscettibilità di decentramento territoriale* (per es.: fissazione dei tassi agevolati del credito speciale e mantenimento dei rapporti con gli istituti di credito, ferma la competenza degli enti locali per l'istruttoria e l'erogazione delle relative agevolazioni; iniziative di propaganda turistica a favore del turismo regionale, da svolgersi all'estero o in altre Regioni), ovvero dalla *inerenza all'esercizio di una funzione di coordinamento delle attività locali* (es.: fissazione del calendario delle manifestazioni fieristiche).

Non dovrebbe poi essere del tutto esclusa la possibilità della riserva alla Regione di *poteri di intervento straordinario*, sia in relazione ad *eventi eccezionali* (es.: calamità naturali) sia in relazione alla *realizzazione di progetti speciali* di particolare rilevanza per l'intera collettività regionale. Ma l'*esercizio* di tali poteri dovrebbe essere ricondotto nell'*ambito della programmazione regionale* (dovrebbe trattarsi dunque, in altri termini, di interventi previsti dal programma regionale, ovvero inseriti nel medesimo mediante le procedure di aggiornamento previste, e dunque facendosi carico delle conseguenze che ne derivano sulla complessiva coerenza dei documenti programmatici); e la loro realizzazione dovrebbe alterare il meno possibile il normale assetto dei rapporti tra Regione ed enti locali. Sotto quest'ultimo profilo, si può dunque pensare a poteri d'intervento straordinario che si traducano essenzialmente nella *concessione per legge di finanziamenti aggiuntivi straordinari (grants) ad uno o più enti locali*, in relazione al verificarsi di determinati eventi straordinari ovvero per la realizzazione di progetti speciali concordati tra la Regione e gli enti stessi; restando in ogni caso di competenza delle amministrazioni locali la *realizzazione degli interventi, e la successiva gestione delle opere o dei servizi realizzati*. Si tratterebbe dunque di riconoscere alla Regione una competenza analoga a quella che, in varie forme, spetta allo Stato, anche nelle materie di competenza regionale, sulla base dell'art. 119, terzo comma, della Costituzione e dell'art. 12 della legge 16 maggio 1970, n. 281.

Grande rilievo dovrebbe avere infine, nei rapporti con gli enti locali, la funzione della Regione di *rappresentanza e tutela*, sul versante esterno (e dunque, innanzitutto, nei rapporti con gli organi statali), *degli interessi e dei bisogni della collettività regionale e delle*

singole comunità locali che la compongono. Rinunciando a contendere agli enti locali la gestione diretta dei servizi e degli interventi, e dunque il quotidiano rapporto con i bisogni e gli interessi emergenti dalla società civile, la Regione si concentrerebbe in tal modo su una funzione di mediazione e di rappresentanza non meno importante, anche perché incontestabilmente sua: assumerebbe — come si usa dire — la funzione di essenziale punto di snodo fra lo Stato e le amministrazioni locali.

8. *Necessità di raccordi organizzativi, di un quadro di riferimento programmatico e del concorso degli enti alla determinazione delle scelte, dei contenuti, degli obiettivi della programmazione*

Quanto fin qui si è venuto rilevando, rende superfluo sottolineare la necessità di efficaci *raccordi organizzativi e procedurali*, tali da consentire l'*effettiva partecipazione degli enti locali alla formazione delle decisioni e delle scelte degli organi regionali* (sottolineata, ora, anche dall'art. 11 del D. P. R. 616).

Come già in altre sedi mi è capitato di notare, più estesamente, l'indubbia *limitazione dell'autonomia locale* che (nella logica dell'adozione del metodo della programmazione) deriva dall'imposizione di vincoli ed obiettivi all'attività degli enti locali mediante la *programmazione regionale*, trova compensazione su molteplici piani: innanzitutto nella possibilità per gli enti locali di vedersi riconosciuto *un più ampio ed organico quadro di poteri e di competenze*, poiché la programmazione regionale attenua il timore di degenerazioni municipalistiche e consente di far valere interessi di dimensione ultralocale senza sottrarre agli enti locali la competenza per le decisioni amministrative che tali interessi coinvolgono; in secondo luogo, perché la programmazione offre (dovrebbe offrire) agli enti locali un *quadro di riferimento certo*, cosicché le loro scelte, pur per qualche verso vincolate, acquisiscono *concreta garanzia di realizzazione*, sia sotto il profilo della compatibilità con le scelte di competenza di livelli amministrativi maggiori (nei cui confronti la programmazione regionale ha effetti altrettanto vincolanti di quelli che esplica nei con-

fronti delle scelte locali), sia sotto il profilo della disponibilità dei mezzi strumentali e finanziari necessari (la sfera dell'autonomia sacrifica così ai vincoli programmatori la sua teorica illimitatezza, ma acquista effettività); infine, perché le scelte programmatiche della Regione non possono e non debbono avvenire « sulla pelle » degli enti locali, ma con la loro *effettiva partecipazione alla definizione di obiettivi e vincoli* (cfr. ancora, l'art. 11 del D. P. R. 616).

Analoghe considerazioni possono essere fatte per quanto concerne la formazione delle leggi regionali e la definizione dei loro contenuti. Nel modello sopra delineato, *l'attuazione in via amministrativa della legge regionale spetta, quasi sempre, alle amministrazioni locali*. Esse dovrebbero assumere di conseguenza, nei confronti del legislatore regionale, lo stesso ruolo di *interlocutore privilegiato* che le amministrazioni statali hanno assunto nei confronti del legislatore statale, intessendo intensi e continuativi rapporti soprattutto con le commissioni parlamentari omologhe. È un fenomeno noto e, per sé, non contestabile: poiché è *essenzialmente nell'attività di esecuzione della legge* — a fronte dei problemi concreti dell'attività amministrativa, dell'erogazione dei servizi e della gestione degli interventi pubblici — *che emerge l'esigenza o si forma la domanda di nuova legislazione* (o almeno di quella parte della legislazione che disciplina l'attività delle pubbliche amministrazioni, a parte restando, ovviamente, la legislazione di disciplina di rapporti interprivati), non c'è dubbio che i *circuiti di formazione delle scelte legislative non possono non prevedere un significativo coinvolgimento degli* (un effettivo rapporto con gli) *organi od apparati preposti alle corrispondenti attività amministrative*: di qui nasce l'*input* del processo legislativo, in termini di proposta di correzione, adeguamento, riforma della legislazione in vigore, ovvero in termini di proposta di disciplina di fattispecie e situazioni non regolate legislativamente. Laddove ciò non è avvenuto, nell'attività del legislatore statale (è il caso del rapporto con le amministrazioni regionali, per la formazione delle leggi di principio nelle materie di competenza regionale) ne hanno risentito tanto l'efficienza dell'azione amministrativa regionale e locale, troppo spesso costretta a rispettare e a dare esecuzione ad una normativa superata o inadeguata, quanto i contenuti e l'impostazione stessa della legislazione

statale (che, in assenza di continuativi ed efficienti rapporti tra gli organi legislativi e le amministrazioni regionali e locali ormai preposte alla cura degli interessi pubblici nel settore, continua a seguire lo schema di una normativa di diretta aggiudicazione tra gli interessi e le corporazioni, dominata dal rapporto con le organizzazioni di categoria).

Vi sono dunque ragioni tecniche, obiettive, derivanti dal modello adottato nella ripartizione delle funzioni tra Regioni ed enti locali, che impongono il concorso degli enti locali alla determinazione delle scelte, dei contenuti, degli obiettivi della legislazione e della programmazione regionale. Sono infatti gli enti locali infraregionali che, nell'attuazione delle leggi e dei programmi, ne verificano l'adeguatezza e ne rilevano la necessità di correzione o aggiornamento; sono gli enti locali infraregionali che esprimono e interpretano bisogni, scelte, istanze, domande politiche delle comunità locali che compongono la comunità regionale, e dunque sono in grado di formulare ed elaborare la domanda di nuova legislazione, o di nuovi obiettivi programmatori (o di una diversa gerarchizzazione di quelli già adottati).

Si potrebbe quasi dire (se l'affermazione non viene presa in senso assoluto e rigoroso) che gli *organi regionali non hanno, sotto il profilo considerato, un rapporto diretto con la comunità regionale, perché il loro rapporto con la società civile è mediato dagli enti locali*. Si tratta, evidentemente, di una conclusione che coglie uno soltanto dei versanti del rapporto tra società civile ed ente esponenziale, quello che si esprime nella *domanda di servizi ed interventi pubblici e nella conseguente predisposizione dei medesimi, nei limiti delle risorse disponibili*. Ne resta fuori, ovviamente, tutto il versante dell'*aggregazione, espressione e rappresentanza della domanda politica* della collettività regionale (che vede innanzitutto, ma non solo, la Regione farsi carico degli interessi dell'intera comunità regionale nei confronti degli organi statali). Ma questa precisazione nulla toglie — mi sembra — all'importanza, per la Regione e per gli enti locali, della ricerca e della attuazione di strumenti di effettiva partecipazione di questi ultimi alle scelte della prima, fino al limite della codeterminazione delle scelte medesime.

Anche sotto il profilo della *responsabilità politica diffusa* e dei conseguenti meccanismi di rinnovamento della struttura personale degli organi rappresentativi ed esecutivi (così come dei sottostanti *processi di legittimazione democratica*) è evidente del resto che Regione ed enti locali finiscono con il costituire, in qualche modo, un interlocutore unico. Il giudizio politico sui risultati delle scelte legislative e programmatiche degli organi regionali difficilmente può essere isolato dalla valutazione dei risultati dell'azione amministrativa degli enti locali, che a tali scelte ha dato esecuzione; ed è viceversa difficile, nella maggior parte dei casi, separare meriti e responsabilità degli amministratori locali, da quelli dei responsabili delle norme e dei programmi (regionali) che ne vincolano e indirizzano l'attività. Anche sotto questo profilo, quindi, è evidente l'*interezza per la Regione di ottenere, associando gli enti locali alle proprie scelte legislative e programmatiche, quella spontanea ed attiva disposizione delle amministrazioni locali a darvi attuazione che nasce soltanto dal consenso*; e viceversa, è evidente l'importanza per gli enti locali di potere, attraverso canali di effettiva partecipazione alle scelte regionali, concorrere alla determinazione degli obiettivi e dei vincoli e alla predisposizione degli strumenti della loro attività amministrativa.

Il dibattito e la riflessione sugli strumenti di tale partecipazione sono ancora abbastanza arretrati, se si eccettuano gli strumenti procedurali intesi a garantire il concorso policentrico nella formazione degli atti di programmazione, e l'articolazione democratica della loro attuazione. Molte delle ipotesi e delle proposte formulate al riguardo cominciano ora a trovare espressione normativa nelle leggi *sulle procedure della programmazione regionale* o nelle leggi regionali sui Comprensori: la loro notorietà mi esime dal ricordarle in questa sede. Occorrerà, ovviamente, *verificarne il funzionamento concreto*, non appena la legislazione anzidetta avrà avuto effettiva applicazione. E occorrerà anche tener presente che l'efficienza di questi meccanismi procedurali dipende anche, in misura non irrilevante, dalla disciplina dei *contenuti e degli effetti degli atti di programmazione*. D'altra parte, nella loro formulazione poi compiuta, tali meccanismi procedurali riguardano non soltanto la formazione

delle scelte e la definizione degli obiettivi e dei vincoli programmatori e la loro attuazione, ma anche la *determinazione delle risorse e dei mezzi strumentali* necessari, la disciplina del loro impiego, e la definizione delle procedure per la verifica, in corso d'opera, dei risultati del processo di attuazione dei programmi e per l'adozione delle conseguenti decisioni di *aggiornamento o revisione* di obiettivi e vincoli.

L'ulteriore ricerca dovrebbe, a mio avviso, identificare altri *strumenti di carattere procedimentale*, applicabili a decisioni o scelte regionali diverse dalla formazione degli atti di programmazione (compresa la previsione, in casi determinati, di *poteri di arresto o veto* azionabili da una certa percentuale di assemblee elettive locali; e compresa la previsione, pure in casi determinati, di forme di *referendum degli enti locali* — o degli enti locali interessati — su provvedimenti adottati dagli organi regionali, ovvero adottati dagli organi regionali con maggioranze non qualificate).

Il pericolo è, in questi casi, quello di complicare eccessivamente l'adozione dei provvedimenti regionali, rendendo macchinosa l'attività della Regione o impedendole di fatto di esercitare, anche in vista di obiettivi di riequilibrio territoriale, una funzione non già di meccanica mediazione tra opposti municipalismi ma di promozione di organici disegni di sviluppo socio-economico e territoriale. Ma l'attribuzione agli enti locali di poteri di arresto o di veto e la previsione di procedure di vera e propria concertazione al fine dell'approvazione di determinati provvedimenti regionali non dovrebbero valere che per *casi-limite*, nei quali risulti in concreto impossibile pervenire ad una soddisfacente armonizzazione degli interessi in gioco mediante procedure più rapide o accordi informali. Si tratterebbe dunque di provvedimenti indubbiamente macchinosi e complessi (come sono quasi sempre le soluzioni garantiste) ma destinati ad operare del tutto eccezionalmente: la sola possibilità di farvi ricorso dovrebbe bastare, nella normalità dei casi, a garantire la genuinità e la correttezza dei procedimenti ordinari (più agili), a garantire cioè un sufficiente grado di partecipazione-concertazione (e quindi almeno di non-dissenso) nella formazione delle decisioni regionali.

Andrebbe poi verificata la possibilità di configurare — accanto a strumenti di carattere procedimentale — anche *strumenti e raccordi*, tra Regione ed enti locali, di *carattere organizzativo*. Le ipotesi possono essere varie, dalla *partecipazione di rappresentanti di enti locali al lavoro delle commissioni legislative* del Consiglio regionale, fino alla creazione di *organi misti*, con compiti consultivi, istruttori, di proposta ed anche, eventualmente, deliberativi, di arresto o di veto, di coordinamento.

9. Considerazioni finali. La fase transitoria

Qualche breve considerazione finale deve essere dedicata alla delicata *fase transitoria* che precederà la riforma. La graduale entrata in vigore del D. P. R. 616 avrà sull'assetto attuale dell'amministrazione locale — come già in altre sedi mi è capitato di notare — un *rilevante effetto di destabilizzazione*. Ciò non potrà non imprimere al processo di riassetto dei poteri locali *una forte accelerazione*: la redistribuzione delle funzioni che il decreto legislativo opera direttamente (o provoca indirettamente, come si vedrà) impone di procedere in tempi strettissimi non soltanto ad una definitiva ed organica risistemazione del quadro complessivo delle funzioni e dei compiti degli enti locali, ma ancor prima alla *riforma organizzativa dell'amministrazione locale* (livelli di governo, organizzazione interna, strumenti di gestione) ed alla *riforma della finanza locale*. Senza di che le amministrazioni locali (in ispecie le amministrazioni comunali), prive di strutture, strumenti e mezzi adeguati allo svolgimento dei loro nuovi compiti, non potrebbero che dichiarare forfait, con *conseguenze pesantemente negative non soltanto sull'efficienza di servizi ed interventi del tutto essenziali, ma anche sulla credibilità, e dunque sulla legittimazione democratica delle istituzioni di autogoverno locale*. È evidente, infatti, che la svolta in senso autonomistico prodotta dal D. P. R. 616 nell'evoluzione del nostro sistema amministrativo, ove le amministrazioni locali non riuscissero a raccogliere la sfida in termini di *effettiva capacità di soddisfare la domanda di servizi ed interventi (la domanda di amministrazione) nascente dalle*

rispettive comunità, si tradurrebbe, nella sostanza, in una sorta di boomerang per l'intero sistema delle autonomie.

È altrettanto evidente che le parziali e provvisorie soluzioni organizzative che, anche sulla base di indicazioni (peraltro insufficienti) contenute nel D. P. R. 616, saranno per intanto adottate, non potranno non avere effetti rilevanti sugli indirizzi e sui contenuti della riforma, anticipandone o pregiudicandone i lineamenti. Ogni innovazione dell'assetto organizzativo, comportando l'istituzione o la modificazione di strutture e apparati, è dotata infatti di un certo grado di irreversibilità o, più esattamente, produce fattori di resistenza all'adozione di soluzioni diverse, assai più di quanto non avvenga, di norma, per la legislazione che innova la disciplina sostanziale di rapporti inter-soggettivi.

Ciò vale anche, ed in primo luogo, per la Regione. Per i motivi che già sono stati esposti in precedenza, il D. P. R. 616 delinea il ruolo ed i compiti regionali in modo compiuto, con soluzioni che presumibilmente anticipano quelle che saranno adottate nella legge di riforma dell'amministrazione locale o nelle leggi quadro di settore, soltanto per alcune materie, per lo più riconducibili al settore dei servizi sociali. Per il resto, esso ha *provvisoriamente attribuito alle Regioni anche compiti di amministrazione operativa* (di gestione di servizi ed interventi pubblici) che, probabilmente, dovranno spettare, a regime, agli enti locali infraregionali, se le leggi di riforma daranno coerente attuazione al disegno istituzionale accennato nelle pagine precedenti.

Se le Regioni decidessero, sia pur transitoriamente, di esercitare direttamente le funzioni e i compiti ora ricordati, dovrebbero ovviamente dotarsi di *strutture ed apparati adeguati*. Non soltanto finirebbe con il venir rinviato l'adeguamento dell'organizzazione regionale al modello della Regione ente di governo, di legislazione e programmazione; ma finirebbero anzi con l'aggravarsi e l'appesantirsi le bardature burocratiche che finora hanno nei fatti fortemente alterato il modello statutario. Una volta consolidatisi, apparati e strutture (uffici regionali, enti strumentali, aziende della Regione) *opporrebbero inevitabilmente resistenza al tentativo di smantellarli*, e dunque ostacolerebbero l'attuazione del decentramento di funzioni operative

e dei relativi apparati strumentali, che il disegno istituzionale ricordato implica. Andrebbe consolidandosi, nell'opinione pubblica e nei rapporti con gli enti locali, il « volto » di una Regione « amministrativa », che assai difficilmente potrebbe lasciare poi il posto al volto diverso, per certi versi anzi opposto, delineato dagli statuti: la realizzabilità stessa di una così drastica inversione di rotta ne verrebbe messa in dubbio.

Si può obiettare che già in questi anni, con riferimento alle funzioni e ai compiti trasferiti alle Regioni nel 1972 o negli anni successivi, il modello della Regione « amministrativa » si è venuto affermando⁹, senza che ciò valga a dissuadere dai loro propositi riformatori i sostenitori di una corretta attuazione del disegno statutario della Regione ente di governo, legislazione e programmazione.

L'obiezione non pare convincente: le Regioni, in realtà, hanno vissuto in questi anni un'esperienza fortemente segnata dal marchio della provvisorietà; l'ampiezza stessa dell'opera di revisione e correzione che il legislatore ha oggi operato nei confronti dei decreti di trasferimento del '72 conferma e ribadisce l'insufficienza, la disorganicità, la frammentarietà delle attribuzioni di funzioni e compiti effettuate con la legislazione che ha preceduto il D. P. R. 616; a fronte di attribuzioni di competenze provvisorie e disorganiche, la scelta delle molte Regioni che hanno preferito esercitare direttamente le funzioni loro trasferite, anziché delegarle agli enti locali, trova molte giustificazioni obiettive, e appare comunque anch'essa marcata dal carattere della provvisorietà. Del resto, solo disponendo di campi di competenza sufficientemente compatti ed organici è possibile effettivamente svolgere compiti di programmazione o di riforma della legislazione; a fronte di competenze frammentarie, non resta altra via che la gestione quotidiana di interventi, servizi, incentivi.

Ma, oggi, è comune convinzione che il D. P. R. 616 abbia, bene o male, chiuso la fase costituente dell'esperienza regionale; anche se non sempre in modo organico e convincente, la sfera delle compe-

⁹ Cfr. *Dalla parte delle Regioni*, a cura di D. Serrani, Milano 1975. Cfr. anche F. BASSANINI, *Fallimento o rilancio della riforma regionale*, in « Città e Regione », 1977, n. 2, pp. 11 sgg.

tenze regionali appare determinata in modo stabile e, per così dire, definitivo (il che non significa che non sarà modificata, o che non stia per essere modificata addirittura dalla legislazione *in itinere*: ma si tratta di modifiche che intervengono su un assetto che ha trovato, nelle sue linee fondamentali, un equilibrio non provvisorio). L'esercizio diretto da parte della Regione, mediante propri uffici o mediante enti od aziende dipendenti, delle funzioni trasferite (dal D. P. R. 616 e dalla legislazione precedente, compresi i decreti del 1972), *non apparirebbe più*, dunque, *una scelta provvisoria*, e come tale non indicativa della volontà di attuare un modello funzionale ed un assetto organizzativo diversi da quelli delineati negli statuti. Per ciò stesso, si tratterebbe, a ben vedere, di una scelta suscettibile di produrre effetti assai più duraturi e rilevanti di quelli prodotti dalle scelte organizzative adottate dalle Regioni negli anni passati.

Si potrebbe però obiettare che permangono tuttora le difficoltà che al decentramento delle funzioni regionali oppone l'attuale insoddisfacente assetto dell'amministrazione locale « non riformata ». L'obiezione pare solo in parte fondata. Il D. P. R. 616 consente infatti — per certi versi si potrebbe sostenere che impone — alla Regione di provvedere direttamente ad un parziale *riordinamento dell'amministrazione locale*, mediante la disciplina delle *forme di cooperazione o di associazione fra gli enti locali* per la gestione dei servizi socio-sanitari di cui agli artt. 25 e 32. Attribuisce inoltre alla Regione incisivi poteri sull'*organizzazione degli enti pubblici non territoriali* operanti nelle materie di competenza regionale (art. 13). Che ciò possa valere a ridurre gli ostacoli alla delega di funzioni regionali che finora derivavano dalla disomogeneità delle dimensioni comunali e dall'asserita incompetenza regionale a modificare i principi della disciplina organizzativa di alcuni settori dell'amministrazione pubblica indiretta (si pensi all'organizzazione pubblica del turismo), pare evidente.

Meno chiari appaiono, al momento, l'*estensione ed i limiti dei poteri di ordinamento attribuiti alla Regione*. In forza dell'art. 25, la Regione può disciplinare ed imporre forme di cooperazione ed anche di associazione obbligatoria « fra gli enti locali territoriali » (dunque non solo fra i Comuni, ma anche *fra Comuni e Provincia*,

così da ricomporre in strutture gestionali unitarie anche le funzioni attribuite a quest'ultima, aggirando l'ostacolo altrimenti derivante dal dettato dell'art. 2 del D. P. R.), *anche prescindendo dalla disciplina dei consorzi fra enti locali contenuta nella legge comunale e provinciale*. L'importanza di questa disposizione appare notevole, dal momento che l'inadeguatezza della normativa sui consorzi ha finora impedito un uso spregiudicato ed incisivo di strumenti cooperativi ed associativi al fine di superare l'insufficienza dimensionale dei Comuni piccoli o medio-piccoli e di avviare *processi di ricomposizione in entità municipali più adeguate, senza suscitare le insuperabili resistenze che incontrerebbero ipotesi di immediata fusione tra Comuni*. Sotto questo profilo la legislazione regionale ha il compito, di grande interesse anche ai fini della riforma dell'amministrazione locale, di *sperimentare forme nuove di associazione fra enti locali e una disciplina della gestione dei servizi che valga ad assicurare efficienza, direzione democratica e partecipazione*, in misura più adeguata di quanto non avvenga sulla base dei modelli organizzativi fino ad ora applicati; ha il compito, dunque, di ricercare, prospettare, e sperimentare soluzioni per quello che resta — a mio avviso — il problema tecnico più complesso e più delicato che la riforma dovrà affrontare.

Resta incerta, tuttavia, la possibilità di estendere l'applicazione di questa potestà regionale di organizzazione a settori diversi da quello assistenziale. Il quesito può avere *risposta positiva*, a mio avviso, per quanto concerne i *servizi sanitari*. Se è vero infatti che l'art. 32 richiama il disposto dell'art. 26 (*rectius*, 25) solo per quanto riguarda la determinazione degli ambiti territoriali di gestione dei servizi (che devono coincidere), sembra evidente che tal coincidenza avrebbe scarso valore se non venissero unificate anche le strutture di gestione: la *ratio* della disposizione sta, evidentemente, nell'opportunità di una *gestione integrata dei servizi assistenziali e sanitari*. D'altra parte, i poteri attribuiti alla Regione dal secondo comma dell'art. 25 per quanto concerne il settore assistenziale, sembrano ricompresi nella potestà di stabilire « *i criteri di organizzazione dei servizi degli enti locali* » in materia sanitaria, potestà attribuita alla Regione dal secondo comma dell'art. 32.

Non v'è dubbio, viceversa, che assai più limitata è la competenza regionale per quanto attiene al settore dell'*assistenza scolastica* (articolo 45, ultimo comma); mentre l'esplicita riconduzione della potestà regionale di imporre forme di associazione obbligatoria tra gli enti locali al disposto dell'art. 117 cpv. (art. 25, secondo comma) risolve in senso negativo la controversia fino ad ora irrisolta sulla potestà della Regione di provvedere in tale senso anche in assenza di una espressa attribuzione di competenza da parte della legge statale.

Ai fini della questione che qui interessa (quella della delega di funzioni regionali agli enti locali nel periodo transitorio che prederà la riforma dell'amministrazione locale) non sembra tuttavia che vi siano ostacoli ad una *disciplina delle forme di cooperazione o di associazione fra gli enti locali* (di cui all'art. 25, secondo comma, del D. P. R. 616) *tali da rendere queste associazioni di Comuni suscettibili di esercitare, per delega, ulteriori funzioni di gestione amministrativa*, attribuite dal decreto stesso alla Regione. Né sembra che vi siano ostacoli ad una disciplina delle associazioni stesse tale da *consentire ai Comuni di affidare ad esse, ove esigenze di efficienza lo consiglino, ulteriori funzioni e compiti attribuiti dalla legislazione vigente alla competenza comunale*.

Si tratta, evidentemente, di configurare le strutture di cooperazione o le strutture associative come strutture *potenzialmente plurifunzionali*, e di *tener conto della loro potenziale plurifunzionalità nella determinazione dei relativi ambiti territoriali* (o in quella operazione di revisione degli ambiti territoriali delle *Comunità montane*, che sembra raccomandabile al fine di realizzare una *riconversione del loro ruolo* — da enti di programmazione ad enti di gestione associata di servizi ed interventi di livello intercomunale — così come sembra emergere implicitamente dall'art. 25, quarto comma, del D. P. R. 616, nell'intento di identificare per le *Comunità montane* una funzione più adeguata alla loro realtà territoriale omogenea).

Utilizzando dunque largamente lo strumento cooperativo-associativo delineato dall'art. 25 del D. P. R. 616, dovrebbe risultare possibile la rimozione del principale ostacolo che ha finora impedito il largo ricorso alla delega per il *decentramento delle funzioni ammini-*

strative regionali di livello comunale, anche nei settori del territorio e dello sviluppo economico.

Non altrettanto si può dire per le *funzioni amministrative di livello « intermedio »*. Il D. P. R. non configura, a questo riguardo, alcuna soluzione organizzativa nuova. Si limita ad attribuire alcune funzioni alle Province: ma, con alcuni espressi riferimenti legislativi (art. 104, terzo comma, art. 96, ultimo comma; cfr. anche gli artt. 64, quarto comma, e 93, secondo comma), e con la complessiva cautela con cui tutto il quadro delle attribuzioni provinciali viene delineato, rivela chiaramente la consapevolezza del legislatore circa l'inadeguatezza strutturale e dimensionale della provincia ad assolvere il ruolo dell'ente di governo locale intermedio tra Regione e Comuni; e rivela, altresì, la preoccupazione di non « rilanciare » le attuali amministrazioni provinciali, di non innescare, in altri termini, un recupero delle tesi provincialiste, ormai alquanto appannate.

La stessa problematica si prospetta oggi alle Regioni. La delega di funzioni regionali di livello intermedio alle Province rischia di allocarle in capo ad un'amministrazione locale strutturalmente e dimensionalmente inadeguata; e rischia di ridar fiato alle resistenze degli amministratori provinciali, che oggi sembrano per lo più convinti della necessità di una riforma incisiva, che comprenda anche la soppressione delle attuali Province.

L'attribuzione delle medesime funzioni agli *organismi comprensoriali* rischia in più d'un caso di snaturare il ruolo di questi ultimi (concepito essenzialmente come ruolo di programmazione socio-economica e territoriale) e incontra notevoli difficoltà per l'*inadeguata dimensione territoriale* di gran parte dei Comprensori finora delimitati dalle leggi regionali (a meno di non provvedere — come qualche Regione sta divisando — ad un'immediata riagggregazione degli ambiti territoriali comprensoriali); essa risulta, poi, in concreto, impossibile nelle Regioni che non hanno ancora istituito gli organismi comprensoriali.

L'esercizio delle funzioni stesse da parte di uffici regionali o di enti o aziende regionali suscita le perplessità e le controindicazioni sopra esposte.

Di qui l'ipotesi di uno *stralcio della riforma dell'amministrazione locale*, che valga ad anticipare i tempi della soppressione della Provincia e della istituzione di un nuovo ente intermedio, idoneo, per struttura e dimensione, ad esercitare le funzioni *non decentrabili ai Comuni singoli o associati*. L'ipotesi, formulata in sede politica, appare suggestiva, e non ha incontrato finora decise opposizioni. Si potrebbe tuttavia osservare che, costituendo il problema della struttura e delle funzioni dell'ente intermedio il nodo più delicato e controverso di tutta la riforma, varrebbe la pena, una volta risolto il nodo stesso con qualche formula di compromesso, di accelerare l'iter dell'intera legge di riforma, anziché pensare ad uno stralcio, che rischierebbe poi di offrire pretesti ad un ulteriore rinvio dell'approvazione e dell'attuazione del nuovo assetto complessivo dell'amministrazione locale.

Non è dubbio infatti che, anche sul versante dell'amministrazione comunale, i pallidi palliativi delineati dal D. P. R. 616 non valgono a superare le ragioni di una crisi che rende indifferibile la riforma. Tanto più che, per motivi evidenti, l'approvazione della riforma dell'amministrazione locale finisce per condizionare anche la definitiva soluzione dei problemi della finanza locale, e, come ho cercato di dimostrare, la definizione del ruolo, del « volto », della organizzazione stessa della Regione.

1. *Gli aspetti concettuali* **FRANCO PIZZETTI** *gli enti territoriali*

I RAPPORTI TRA I VARI LIVELLI DI GOVERNO

La tematica presentata in questa pubblicazione riguarda per la mente tre aspetti intercorrenti: l'uno alla dipendenza delle funzioni fra i diversi enti che compaiono nel sistema complessivo dell'amministrazione locale intesa nel senso proposto da Berti; il secondo ai limiti e ai condizionamenti che l'esercizio delle funzioni proprie di un ente può comportare per l'esercizio delle funzioni che spettano ad un ente operante a un diverso livello; il terzo infine, al caso e al modo in cui le origini di un caso possono partecipare alla attività con la quale si sono diversi e il ruolo essenziale di funzioni di cui costituisce. A questi diversi aspetti dovrebbe poi essere aggiunto un quarto, quello inerente ai rapporti finanziari che si instaurano anche tra i diversi livelli di governo in un modo e una struttura e tradizione che vede questa remota agli specialisti della materia, e che costituisce un problema di grande importanza per il sistema di finanziamento degli enti territoriali e la posizione che ad essi è riservata per altro verso, obbligatoria.

FRANCO PIZZETTI
I RAPPORTI
TRA I VARI LIVELLI DI GOVERNO

...

1. *Gli aspetti connessi al tema dei rapporti fra gli enti territoriali*

Il problema dei rapporti fra i diversi enti territoriali che, secondo il dettato costituzionale, compongono il sistema delle autonomie locali assume particolare interesse sia al fine di descrivere i caratteri complessivi del sistema stesso quale potrebbe configurarsi ove fossero accolte le diverse proposte, più o meno organiche, di riforma che nel recente periodo sono state presentate o comunque prospettate, sia al fine di comprendere la logica di fondo, l'ispirazione complessiva, che può guidare oggi nelle scelte.

Va tenuto presente, infatti, che questa problematica riguarda per lo meno tre aspetti, inerenti l'uno alla ripartizione delle funzioni fra i diversi enti che compongono il sistema complessivo dell'amministrazione locale intesa nel senso proposto da Berti; il secondo ai limiti e ai condizionamenti che l'esercizio delle funzioni proprie di un ente può comportare per l'esercizio delle funzioni che spettano ad un ente operante a un diverso « livello » del sistema complessivo; il terzo, infine, ai casi e ai modi in cui gli organi di un ente possono partecipare alle attività con le quali un ente di diverso « livello » esercita le funzioni di sua competenza. A questi diversi aspetti dovrebbe poi essere aggiunto un quarto profilo, quello inerente ai rapporti finanziari che si tralascia anche se si è consapevoli di adeguarsi in tal modo a una erronea « tradizione » che tende a lasciare questa tematica agli specialisti della materia, contribuendo così a favorire il potenziale (e spesso reale) contrasto fra il sistema di finanziamento degli enti territoriali e la posizione che ad essi si vorrebbe, per altro verso, riconoscere.

Ora, se si tengono presenti i diversi aspetti appena indicati, si dovrà convenire che, proprio a seconda della prospettiva culturale e politica « complessiva » nella quale ci si colloca, si tende a dare soluzioni diverse, e spesso contrapposte, a ciascuno di questi problemi.

2. *Il diverso rilievo attribuito a ciascuno di questi aspetti a seconda della posizione che si assume intorno alla riforma del governo locale.*

Le diverse posizioni presenti attualmente nel dibattito

Così, chi volesse tenere ferma la prospettiva « garantista » e volesse puntare alla costruzione di un sistema per « enti separati », quale forse potrebbe essere quello più vicino al dettato costituzionale, baderà a che la legge statale definisca in modo rigido le competenze dei diversi enti territoriali (avvalendosi della VIII disp. trans. e degli artt. 118 e 128 Cost., nel loro più immediato significato letterale); cercherà di individuare i limiti che ineriscono alla legislazione regionale nel disciplinare rispetto alle funzioni proprie degli enti minori nelle materie di loro competenza; svaluterà il problema della partecipazione di organi degli enti territoriali minori all'esercizio di funzioni degli enti territoriali maggiori.

Al contrario, chi sia convinto che non sia più proponibile il modello di un sistema di governo locale per enti separati e reciprocamente garantiti, utilizzando (e talvolta consapevolmente forzando) certe ambivalenze del sistema costituzionale, tenderà a svalutare il problema della determinazione con legge statale delle competenze di ciascun ente, badando piuttosto ad individuare il ruolo all'interno del sistema complessivo. Riterrà poi tendenzialmente marginale il problema dei limiti e dei condizionamenti che l'attività di ciascun ente può comportare per gli altri, considerando un obiettivo da perseguire e non da evitare, quello della massima integrazione reciproca delle attività svolte dai diversi enti territoriali, salvo restando un minimo di discrezionalità di scelte in capo a ciascuno di questi. Baderà, inoltre, a moltiplicare i casi in cui organi di un ente pos-

sano incidere in qualche modo sulle modalità di esercizio delle funzioni di altri enti, considerando questa partecipazione un mezzo per recuperare un ruolo in parte compromesso dai limiti che l'ente maggiore può porre all'attività dell'ente minore (nei casi in cui sono organi degli enti minori che partecipano all'attività degli enti maggiori) ovvero per assicurare una circolarità continua delle decisioni all'interno del sistema complessivo (nei casi in cui siano organi degli enti maggiori a intervenire in un procedimento amministrativo che fa capo agli enti minori).

Ancora. Chi, accentuando e sostanzialmente superando la prospettiva da ultimo indicata, sia più o meno esplicitamente convinto della impossibilità della coesistenza di più livelli territoriali di autonomie e della conseguente necessità di accentrare nella Regione ogni reale espressione di autonomia, riducendo gli altri enti in una posizione di sostanziale strumentalità rispetto a questa, sarà condotto a non dare rilievo alcuno al problema della definizione delle competenze, riducendolo unicamente a un fatto « tecnico » di allocazione ottimale dei servizi e delle risorse. Tenderà poi a configurare il problema delle reciproche interdipendenze fra i diversi livelli come problema di organizzazione di governo della Regione rispetto ad enti in posizione « strumentale » rispetto a questa; nonché a considerare la questione delle reciproche interdipendenze fra gli organi dei diversi enti come utili essenzialmente a consentire una qualche forma di partecipazione di organi di autogoverno espressi dalle comunità minori alle scelte e alle decisioni dell'ente regionale.

Da ultimo, chi, adeguandosi a una prospettiva recentissima, ma assai interessante e significativa, ritenesse, accentuando ancora e spostando sostanzialmente il senso delle due posizioni appena ricordate, che il sistema di governo locale abbia come ruolo primario quello di garantire una articolazione in diversi ambiti territoriali di assemblee elettive, funzionali tutte, essenzialmente, ad assicurare un processo politico complessivo all'interno dello Stato italiano incentrato sulla partecipazione scalare delle assemblee territoriali, tenderà a svalutare i problemi dei rapporti fra gli enti in quanto soggetti titolari di compiti di amministrazione, evidenziando prevalentemente il problema della partecipazione degli organi di un ente alle

decisioni degli organi di quello di livello immediatamente superiore, anche indipendentemente dall'attività alla quale tali decisioni possono inerire.

3. *Influenza delle diverse posizioni sulle norme contenute nel D. P. R. 616 del 1977*

È ben noto come ciascuna delle posizioni sinteticamente riassunte nel paragrafo precedente sia stata in questi anni avanzata, con maggiore o minore decisione, nel dibattito, certamente ormai « annoso » sulla riforma del governo locale. Ed, anzi, tanto sono chiari i riferimenti alle tesi sostenute da singoli autori o addirittura formalizzate in proposte di legge o in documenti politici, che si crede del tutto superfluo attribuire a ciascuna di esse un'esplicita paternità.

Quello che può essere più interessante, piuttosto, è rilevare come tutte queste posizioni, fra loro sicuramente in maggiore o minore misura incompatibili, abbiano contribuito a influenzare contemporaneamente la più recente legislazione statale, determinandone la sostanziale ambivalenza (per non dire ambiguità) per quanto attiene ai temi che qui ci interessano.

Non vi è dubbio infatti, almeno a parere di chi scrive, che il D. P. R. n. 616 del 1977 contiene norme che vanno in sensi diversi e che comunque, reciprocamente elidendosi, non consentono di affermare che il legislatore abbia operato secondo una prospettiva unitaria ma impongono, piuttosto, di riconoscere che esso ha subito influenze differenti e, conseguentemente, ha lasciato aperta la via a una pluralità di sviluppi successivi.

Così, se si considerano le norme relative alla ripartizione delle funzioni fra Regioni, da un lato, Comuni, Province e Comunità montane dall'altro, si deve constatare che per un verso ci si è ispirati al criterio della separazione delle competenze per tutte quelle norme che definiscono le funzioni dei Comuni in materia di polizia locale urbana e rurale, la maggior parte delle funzioni in materia di commercio, fiere e mercati, di turismo, sport, edilizia pubblica, tutela dagli inquinamenti, nonché le funzioni delle Province in ma-

teria di circolazione e tutela dagli inquinamenti. Per un altro verso, al contrario, ci si è ispirati piuttosto al criterio di attribuire funzioni il cui esercizio si inserisce in un processo complesso, badando essenzialmente ad assicurare a ciascun ente territoriale un proprio « ruolo ». Fra le disposizioni che testimoniano di questa seconda linea si possono certamente indicare quelle che individuano le funzioni delle Province in materia di beneficenza pubblica e di assistenza sanitaria e ospedaliera nonché anche, seppure in modo meno evidente, quelle che individuano le competenze (eventuali) delle Comunità montane.

Non meno ambivalenti (o, se si vuole, ambigue) sono le norme contenute nel D. P. R. n. 616 per quanto riguarda la individuazione dei limiti e dei condizionamenti che l'esercizio di funzioni proprie di un ente può comportare per l'esercizio di quelle attribuibili a un ente di diverso « livello » operante nel medesimo ambito territoriale. Si deve infatti osservare che se è vero che, in linea generale, il D. P. R. n. 616 del 1977 non contiene norme che limitino specificatamente i poteri del legislatore regionale rispetto alle funzioni attribuite a Comuni, Province e Comunità montane (limitazione che avrebbe peraltro potuto suscitare anche dubbi di legittimità, stando il dettato della legge n. 382 del 1975) è vero anche, però, che piuttosto scarse sono le norme nelle quali si prevede una diretta e immediata incidenza dell'attività regionale sull'esercizio delle funzioni attribuite agli enti territoriali minori. Sembra infatti che alle disposizioni contenute negli artt. 25, 26, 32, 33, già ricordate poco sopra, debba aggiungersi essenzialmente soltanto l'art. 45 (per la determinazione da parte della Regione delle modalità e criteri per il passaggio dei beni e del personale dei patronati scolastici ai Comuni), l'art. 54 (per la determinazione regionale dei criteri generali per l'installazione dei distributori di carburante), l'art. 78 (che stabilisce, genericamente, la collaborazione della Regione negli interventi a protezione della natura). Tutte norme, come si vede, che non sono certamente tali da influire in maniera decisiva sull'assetto complessivo dei rapporti fra i diversi enti territoriali.

Nessuna norma, infine, fra quelle contenute nella legislazione in esame, sembra riguardare (e dunque pregiudicare) il terzo profilo pre-

cedentemente individuato nel primo paragrafo, giacché nessuna disposizione (neppure l'art. 21) può essere considerata come una norma che preveda forme di partecipazione di organi di un ente all'esercizio di funzioni attribuite ad un altro.

Discende da tutto questo che nelle norme contenute nel D. P. R. 616 gli enti territoriali infraregionali (ma, in fondo, la stessa Regione) faticano ad individuare un proprio ruolo specifico e ancor più un'indicazione circa le prospettive future del ruolo che a ciascun ente spetterà nel sistema del governo locale. Discende anche da quanto sinora si è osservato che gli amministratori locali tendono a vedere accentuata dalle norme del D. P. R. 616 quella « crisi di identità » che da tempo, in assenza di una riforma per altro continuamente promessa, è venuta sviluppandosi, accentuata anche dalla situazione dei discussi (ma, a giudizio di chi scrive, positivi) Comprensori.

4. *Ambivalenza delle norme contenute nel D. P. R. 616, 1977, per quanto riguarda i rapporti fra gli enti territoriali*

Non è questa la sede idonea per condurre oltre l'esame della normativa contenuta nel D. P. R. 616 del 1977. Ai limitati fini di questa indagine ciò che conta è sottolineare l'ambivalenza di questa normativa e osservare come in essa si trovano le tracce di concezioni e impostazioni fra loro differenti per quanto riguarda l'assetto futuro del sistema di governo locale cosicché chi volesse ricostruire la *ratio* di quelle disposizioni dovrebbe innanzitutto ricostruire tutte le molteplici sfumature del dibattito in corso.

Non v'è dubbio, infatti, che non si potrebbe comprendere la presa di posizione della Commissione Giannini, contraria in via di principio a dare attuazione al dettato della lettera e) dell'art. 1 della legge n. 382 del 1975, se non si tenesse conto della complesse tematiche avanzate da quanti, con varie accentuazioni, avevano in precedenza sostenuto tesi riconducibili alla seconda e, soprattutto, alla terza impostazione ricordate nel paragrafo 2 e che successivamente, durante i lavori della Commissione, hanno cercato di applicare. Analogamente non si potrebbe comprendere la *ratio* delle numerose disposi-

zioni che assegnano direttamente a Comuni e Province funzioni individuate di amministrazione attiva se non si tenesse conto delle resistenze opposte all'impostazione della Commissione Giannini da quanti, con maggiore o minore lucidità, si sono tenuti ancorati a una prospettiva di mera « separazione » delle funzioni; prospettiva alla quale, con un'accentuazione poi sopita in sede di approvazione del D. P. R., si era attenuto, com'è noto, lo stesso Governo, approvando la prima bozza di decreto. Né si potrebbero comprendere le norme con le quali, sia pure timidamente e con una certa dose di genericità, si assegnano a Comuni e Province funzioni destinate essenzialmente a assicurare a questi enti un « ruolo » da svolgere nell'ambito di scelte e decisioni regionali se non si tenesse conto delle articolate e complesse proposte fatte in questi anni per disegnare un sistema delle autonomie che garantisca insieme un ruolo di autonomia agli enti territoriali minori e un potere di governo e di organizzazione del sistema alle regioni. Se poi ci si volesse chiedere perché non vi è traccia, in disposizioni specifiche (ma neppure, si direbbe, nella normativa nel suo insieme) dell'impostazione indicata per ultima nel secondo paragrafo, si potrebbe probabilmente concludere che ciò è dovuto, in pari misura, al fatto che essa è stata coerentemente formulata in una fase troppo avanzata rispetto ai lavori di attuazione della legge n. 382 del 1975 e che essa implica una scelta di fondo che prescinde dalla problematica specifica del governo locale (anche se incide certamente sulla sua organizzazione), riguardando piuttosto direttamente la struttura dell'intero ordinamento.

5. *Impossibilità di trarre dalla legislazione in vigore indicazioni univoche circa le prospettive del sistema di governo locale. Necessità di tener conto di tutte le prospettive indicate nel paragrafo 2*

Per quanto interessa a noi, tuttavia, quello che conta è che non può trarsi dalla legislazione attualmente in vigore alcuna indicazione univoca, intorno alla quale riflettere, cosicché si deve prendere atto che le prospettive future sono largamente indeterminate, con la con-

sequenza che, almeno da un punto di vista rigorosamente formalistico, tutte le diverse posizioni genericamente riassunte nel primo paragrafo hanno titolo ad essere tenute presenti.

Ciò detto, va anche detto tuttavia che, per motivi differenti e fra loro contrapposti, pare che almeno tre di quelle posizioni siano destinate a restare marginali rispetto alle evoluzioni probabili del sistema di governo locale.

6. *Considerazioni intorno alla tesi che tende ad individuare nella partecipazione al sistema politico complessivo il ruolo essenziale delle assemblee locali*

Innanzitutto sembra destinata a restare marginale, malgrado il suo indubbio interesse, la prospettiva che tende a ridurre il problema del governo locale al problema di organizzare il sistema politico in un sistema di assemblee elettive a base territoriale scalare, ciascuna delle quali trova la sua prima ragione d'essere nella partecipazione alle scelte del sistema nel suo complesso.

E ciò per due ordini di motivi. Il primo che si tratta di una proposta che si caratterizza più per una scelta in senso lato « ideologica » che di una prospettiva dalla quale possano discendere conseguenze e scelte definite. Il secondo che essa appare, proprio per il suo carattere fortemente ideologizzato, probabilmente minoritaria nel Paese.

A ben vedere, infatti, questa tesi non offre alcuna indicazione concreta in ordine ai servizi che ciascun ente (o, se si preferisce, ciascuna assemblea) dovrebbe garantire ai cittadini né offre, comunque, alcuna indicazione su come l'amministrazione pubblica nel suo complesso dovrebbe essere organizzata per territorio e per funzioni. Problemi questi che, privati in quest'ottica (lo si ammette) dei contenuti di valore che hanno invece in tutte le altre prospettive, sono poi proprio quelli intorno ai quali per larga parte ruotano le difficoltà che la riforma del governo locale propone.

In secondo luogo va osservato come questa tesi sia destinata ad incontrare necessariamente serie e profonde resistenze in un sistema

socio-politico (prima ancora che costituzionale) che tuttora rifiuta la riduzione alle sole assemblee elettive dei momenti di presenza politica delle comunità e, più in generale, della società e che non può quindi tollerare facilmente che proprio in una funzione di politica generale, e per qualche verso totalizzante, si individui il ruolo delle autonomie locali. Se poi chi sostiene questa posizione affermasse che non è questo il senso della sua indicazione e che la configurazione in capo alle assemblee elettive di un ruolo di partecipazione alle scelte generali non esclude il permanere di un sistema istituzionale complesso e articolato attraverso una pluralità di centri di potere, istituzionali e sociali, allora si dovrebbe dire che egualmente questa indicazione appare destinata a restare marginale, giacché conduce ad attribuire alle assemblee territoriali elettive un ruolo troppo ridotto rispetto alle potenzialità che in un siffatto sistema istituzionale queste possono legittimamente rivendicare.

7. *Considerazioni intorno alla tesi che tende a negare che Comuni e Province possano godere, di fatto, di una posizione di autonomia*

Destinata a restare marginale, anche se sono sicuramente notevoli gli influssi che essa ha avuto e può avere sulle altre posizioni, sembra a chi scrive anche la tesi prospettata per terza nel primo paragrafo, quella cioè che afferma l'impossibilità della coesistenza di più livelli territoriali di autonomie e la necessità di accentrare nella Regione ogni reale potere di scelta, riducendo gli altri enti in una posizione di sostanziale strumentalità rispetto a questa.

Si deve ammettere che questa posizione, al contrario di quella appena esaminata, ha dalla sua il fascino sottile del pessimismo e il conforto di un serio ragionamento sul modo di assestarsi della società e dunque delle sue forme organizzative. Allo stesso modo si deve ammettere la possibilità che essa possa avere dalla sua la prova dei fatti, così che nessuno può escludere che in futuro si debba essere costretti a constatare, *post factum*, l'esattezza dell'intuizione, come già oggi, in qualche misura, si è costretti a prendere atto dell'esat-

tezza dell'analisi condotta sulla storia degli enti territoriali italiani in questo secolo.

Quello che però sembra di poter dire con ragionevole sicurezza è che ragioni di carattere costituzionale e, soprattutto, di carattere politico e culturale, sembrano escludere la possibilità che il futuro assetto del sistema di governo locale venga organizzato, esplicitamente, secondo il lucido pessimismo di questa impostazione.

Appare evidente, infatti — e la sorte degli elaborati della Commissione Giannini su questo punto lo confermano — che nessuna forza politica, per ragioni non semplicemente contingenti, può oggi inoltrarsi lungo questa strada, così come in nessun modo gli enti territoriali minori (e, forse, le stesse Regioni) possono accettare una riorganizzazione del sistema che esplicitamente e pregiudizialmente li trasformi in centri di amministrazione della Regione. Né varrebbe ovviamente a rimuovere questi ostacoli il rilievo che si tratterebbe pur sempre di un sistema di amministrazioni elettive, tali cioè da garantire comunque il c.d. « autogoverno », giacché in questa prospettiva alle assemblee elettive si assegnerebbe comunque un ruolo ancora più ridotto di quello che ad esse è assegnato nell'interpretazione più ottimistica della tesi esaminata nel paragrafo precedente e che, pure, si è ritenuto insufficiente.

In sostanza, e questa è sinteticamente la convinzione che si crede di poter affermare, è certamente possibile che si debba in futuro riconoscere lungimiranza e intelligente anticipazione in quanti, in vario modo, sostengono questa tesi; è altrettanto certamente possibile che in larga misura questa posizione possa, per il suo fascino e per il suo realismo, influire sulle soluzioni adottate, particolarmente in virtù della forte spinta, presente anche in altre tesi, a rafforzare il ruolo della Regione nel sistema di governo locale; è scarsamente probabile però che questa posizione possa costituire di per sé la piattaforma ideologica e culturale sulla quale costruire il nuovo sistema.

8. *Considerazioni intorno alla tesi che tende alla costruzione di un sistema di governo locale per enti separati*

Recessiva sembra anche ogni tesi che si collochi rigidamente nell'ottica del sistema per enti separati.

E questo non solo perché è difficile sostenere l'ammissibilità, nella fase attuale della società moderna, di enti che operino per « compartimenti stagni », senza alcuna reciproca integrazione, secondo un modello nel quale il sistema di governo locale dovrebbe ignorare le interconnessioni che, di fatto, comunque si verificano nell'ambito territoriale complessivo, ma anche (e soprattutto) perché, una volta ammesso, come la Corte ha fatto, il potere del legislatore regionale di disciplinare anche nelle materie attribuite agli enti territoriali, non vi è dubbio che attuare un sistema di rigida separazione delle competenze postulerebbe l'attribuzione ai Comuni e alle Province di funzioni estranee alla competenza regionale. Soluzione questa che appare palesemente improponibile per le conseguenze che avrebbe in ordine al ruolo di tali enti e costituzionalmente indifendibile, stante il tenore dell'art. 118 Cost.

Vero è che si potrebbe comunque osservare, con una certa ragione, che l'attribuzione a Comuni e Province di funzioni individuate costituisce pur sempre, anche in presenza del potere del legislatore regionale di disciplinare riguardo a esse, una garanzia per questi enti: la garanzia di non potere in ogni caso essere espropriati dalla Regione delle funzioni così assegnate. Vero è anche che con ragione si potrebbe osservare che comunque l'assegnazione a Comuni e Province di funzioni individuate costituirebbe un limite al potere del legislatore regionale, giacché la posizione di autonomia di questi enti si impone al legislatore regionale così come a quello statale.

Non vi è chi non veda, tuttavia, come l'avviarsi lungo questa via già conduca, sia pure con sfumature non prive di importanza, ad avvicinare questa impostazione all'altra, da questa concettualmente ben distinta, che configura l'amministrazione locale come un complesso integrato (e non separato) di enti territoriali.

Ma vi è di più. L'obiettivo difficoltà di individuare criteri accettabili e operativi alla stregua dei quali operare la distribuzione e la

separazione delle funzioni fra i diversi enti territoriali e la relativa utilizzabilità, a questa stregua, del criterio del livello degli interessi come criterio-guida costituiscono un altro elemento che concorre a rendere scarsamente convincente, nella sua assolutezza, questa impostazione.

Se già, infatti, questa tesi appare debole per il fatto che comunque il legislatore regionale può intervenire a disciplinare nelle materie attribuite agli enti territoriali, appare debolissima ove si debba ammettere che più di una funzione appare obbiettivamente riconducibile, alla stregua del mero criterio del livello degli interessi, sia al Comune che alla Provincia che a forme associative di questi enti.

È vero, anche qui, che può ragionevolmente osservarsi che il sistema costituzionale sembra comunque imporre, quantomeno, che ad ogni ente territoriale siano assegnate funzioni sufficienti a giustificare il carattere esponenziale della collettività che ne rappresenta il substrato, ma è vero anche che questo criterio, connesso col criterio del livello degli interessi, non è sufficiente ad imporre l'attribuzione di una funzione ad un ente piuttosto che ad un altro ove questa possa ragionevolmente apparire attribuibile ad entrambi.

Non vi è dubbio, allora, che anche su questo piano si impone un salto di ragionamento, occorrendo preconstituire un criterio-guida al quale fare riferimento. E sembra perfettamente ragionevole, se non costituzionalmente necessario, che tale criterio sia individuato attraverso la definizione del « ruolo » che si intende attribuire all'uno e all'altro livello di governo; individuazione di ruolo in base alla quale si può verificare nella maniera più convincente l'applicazione del principio costituzionale secondo il quale ad ogni ente territoriale devono essere attribuite funzioni sufficienti a giustificare l'istituzione rispetto alla collettività che risiede sul territorio, giungendo così anche ad una più persuasiva utilizzazione del criterio del livello di interessi.

Non vi è chi non veda però che in tal modo la impostazione che qui si considera tende sempre di più ad avvicinarsi all'altra precedentemente ricordata, sino a perdere di caratterizzazione e di significato.

9. *La prospettiva che tende a trasformare il sistema degli enti territoriali in sistema dell'amministrazione locale come unica prospettiva intorno alla quale condurre l'analisi. Molteplicità di proposte riconducibili a questa prospettiva*

L'analisi sin qui svolta conduce ad affermare che delle diverse impostazioni sommariamente indicate nel secondo paragrafo la sola che appare ricca di potenzialità di applicazioni è quella indicata per seconda, quella cioè che tende a concepire il sistema degli enti territoriali come un sistema insieme articolato e unitario, tale da costituire effettivamente il sistema dell'amministrazione locale. Ed infatti non è sicuramente un caso che proprio a quest'impostazione generale possano essere ricondotte, sia pure con diverse sfumature, tutte le proposte di legge più di recente presentate o comunque poste in circolazione, così come non è un caso che una bozza di proposta di legge di fonte governativa che si ispirava invece a ipotesi più tradizionali sia stata rapidamente sconsigliata dai suoi stessi estensori.

Va detto però che all'interno di questa generalissima impostazione le posizioni sono più di una, e fra loro parecchio articolate, cosicché può essere esatto osservare che quanto sin qui detto non esime da un esame sufficiente delle effettive divergenze e delle diverse prospettive che oggi si confrontano.

D'altro canto è anche vero che allo stato attuale delle cose, in presenza di una ridda di proposte, spesso frammentarie e comunque quasi sempre provvisorie, potrebbe essere inutile ancor prima che complessa ogni indagine in questo senso.

Sembra perciò più opportuno limitarsi ad alcune considerazioni problematiche interne alla prospettiva nel suo complesso, senza la pretesa di una analisi approfondita delle singole proposte.

10. *Il problema della fonte normativa cui spetta disciplinare e distribuire le funzioni fra i diversi enti territoriali come problema centrale.*
Le diverse soluzioni proposte e prospettabili e loro implicazioni

Su questo piano va detto subito che non sembra utile dare soverchio rilievo ad alcune questioni che pure sono, e giustamente, nell'ottica di chi debba comunque formulare un articolato, al centro della discussione.

In particolare non sembra necessario approfondire in questa sede la questione della soglia minima di popolazione di ciascun Comune, delle possibilità e modalità di formazione di associazioni di Comuni, della forma organizzativa dell'area metropolitana, delle modalità di elezione e di organizzazione della Provincia (o dell'ente intermedio). E ciò non solo perché a tutti questi temi sono dedicati altri saggi, ma perché la soluzione da dare a ciascuno di essi sembra logicamente parzialmente indipendente, e comunque non condizionante, ma subordinata, rispetto al problema di fondo dei rapporti fra i diversi enti territoriali; problema che resta essenzialmente quello della fonte normativa alla quale spetta distribuire e disciplinare le funzioni fra i diversi livelli di governo.

Su questo punto specifico sembra bene cercare di compiere uno sforzo di approfondimento.

Affermato il principio che alla distribuzione delle funzioni si debba pervenire attraverso l'individuazione dei ruoli dei diversi livelli di governo (o successivamente), sono astrattamente possibili per lo meno due soluzioni alternative.

La prima, che la legislazione statale si limiti a definire tali ruoli attraverso l'elencazione di settori di attività degli enti territoriali sub-regionali, lasciando poi alla legge regionale il compito di concretizzare le funzioni inerenti a tali settori di interesse, disciplinandone altresì le modalità di esercizio.

La seconda, che la legislazione statale non si limiti a una mera definizione di ruoli, sia pure ottenuta attraverso un'elencazione di settori di intervento, ma individui altresì le funzioni concretamente spettanti a ciascun livello, operando essa stessa, in quei settori, la

distribuzione delle competenze all'interno del sistema di governo locale.

Ciascuna di queste due vie tollera poi al suo interno sfumature differenti: così certamente è possibile ipotizzare, nel primo caso, che al legislatore regionale, possa essere attribuito (delegato) il potere di individuare, almeno in parte, anche il livello di governo ottimale per l'esercizio di una funzione (o di un'attività) determinata. Per contro probabilmente è possibile ipotizzare che il legislatore statale possa, nell'ambito della seconda via, limitare anche il potere del legislatore regionale di disciplinare nelle materie attribuite agli enti territoriali.

È vero, infatti, che le norme costituzionali non vietano esplicitamente che il legislatore statale faccia uso del potere di delega ex art. 117, ultimo comma, anche per quanto riguarda la competenza ad esso riservata dall'art. 128 Cost. (e ciò appare tanto più sostenibile oggi, dopo che la legge n. 382 del 1975 e il D. P. R. n. 616 del 1977 hanno sostanzialmente superato la destinazione fra potere legislativo regionale proprio e delegato).

È vero anche, però, che non è impossibile sostenere che la competenza del legislatore statale ex art. 128 Cost. possa incidere anche sulla competenza del legislatore regionale; e ciò non solo perché comunque le leggi generali ex art. 128 Cost. potrebbero sempre essere considerate quantomeno alla stregua di leggi di principio ex art. 117, primo comma Cost., ma perché il contenuto garantistico per gli enti subregionali del potere attribuito dalla Costituzione al legislatore statale (argomenta ex art. 118 e 128 Cost.) potrebbe, già di per sé solo, giustificare una tale comprensione.

È peraltro evidente che le due scelte implicano moltissime e notevolissime conseguenze su parecchi piani.

Su queste conseguenze è opportuno soffermarsi per evitare conclusioni frettolose.

Una prima conseguenza, interessante essenzialmente dal punto di vista concettuale, è il diverso significato che assume nell'uno e nell'altro caso la questione dell'individuazione, nella legge statale, del « ruolo » degli enti territoriali.

Nel primo caso, nel caso cioè in cui il legislatore statale si limiti a definire settori di attività, l'individuazione del « ruolo » dei Comuni e delle Province si traduce nella mera definizione di un criterio alla stregua del quale concretamente il legislatore regionale deve operare per attuare il dettato costituzionale che vuole, come già si è detto, che agli enti territoriali autonomi siano riconosciute comunque funzioni sufficienti a giustificare l'istituzionalizzazione delle rispettive comunità. Nel secondo caso, quando cioè sia il legislatore statale a concretizzare in funzioni i settori di interesse dei rispettivi enti, sarà esso stesso ad attuare direttamente (come il costituente probabilmente aveva pensato) il dettato costituzionale, il legislatore regionale *concorrendo* a ciò per la parte che la legge statale *eventualmente* gli consenta.

La seconda conseguenza, certamente di maggiore rilievo e interesse, è che nel primo caso indiscutibilmente la Regione diventa (come esplicitamente vuole chi più lucidamente ha esposto questa tesi) l'ente di governo del sistema delle autonomie locali; al contrario, nel secondo caso è lo Stato che resta l'arbitro del concreto atteggiarsi e articolarsi del sistema delle autonomie, ricostituendosi così per questa via il sistema in unità, sia pure obbiettivamente subordinata.

La terza conseguenza, anche questa di un non secondario interesse, è che nel primo caso il sistema delle autonomie locali nel suo complesso tende a porsi, sotto la guida e il controllo delle Regioni, in una posizione di separazione rispetto allo Stato (ed anche, va detto, di potenziale frammentazione organizzativa se valutato nel suo complesso su tutto il territorio nazionale). Nel secondo caso, al contrario, proprio il necessario e penetrante intervento dello Stato in sede di definizione del sistema obbliga a un collegamento più stretto e costante nel tempo fra sistema delle autonomie, da un lato, sistema statale (quantomeno nella sua configurazione più significativa costituita dal potere legislativo) dall'altra.

La quarta, e ultima, conseguenza, forse la più importante al momento, è che nel primo caso è possibile pensare a una legge statale delle autonomie, lasciando poi al legislatore regionale di fare le leggi di settore sulle autonomie; nel secondo la *legge statale delle auto-*

nomie non può che essere una legge di organizzazione e di generica determinazione di ruoli, occorrendo poi che il legislatore statale proceda a leggi generali di settore che tutte insieme concorrano a costituire la *legislazione delle autonomie*. Ed è evidente, altresì, come, per questa seconda via si dovrebbe necessariamente giungere, quantomeno nei singoli settori di interesse di tutto il sistema delle autonomie locali, a qualcosa di molto simile a quella legislazione di cornice che non si sa bene se è più temuta dalle Regioni (per i possibili contenuti limitativi della loro discrezionalità) o dallo Stato (per la difficoltà di darvi attuazione).

11. *Aspetti negativi e positivi delle diverse soluzioni*

È difficile pronunciarsi con sicurezza fra le due alternative possibili, soprattutto in presenza di una forte e autorevole opinione che ha preso decisamente posizione nel primo senso.

Non ci si può peraltro nascondere che entrambe le vie presentano inconvenienti notevoli.

La prima, quella che lascia massimo spazio alle Regioni, conduce indubitabilmente, come si è rilevato, a separare nettamente il sistema delle autonomie dallo Stato e, ad essere franchi, tende assai più ad ampliare il sistema di governo regionale (sia pure su un ordito prefissato di enti territoriali) che a costituire un sistema delle autonomie. E per questa strada la tesi che si esamina tende inevitabilmente ad avvicinarsi alla tesi più schiettamente e lucidamente pessimistica sul destino (e sulla stessa utilità) degli enti territoriali subregionali.

Del resto una spia dell'esattezza di queste considerazioni può essere la grande difficoltà e la sostanziale genericità con la quale, nella proposta di legge elaborata dall'Istituto di diritto pubblico di Pavia, si cerca di definire l'ambito di discrezionalità nelle scelte riservato ai Comuni e alle Province.

Per contro l'altra strada conduce obiettivamente, attraverso la legislazione sulle autonomie, a un arretramento della posizione delle Regioni relativamente allo Stato, muovendosi in una prospettiva che

è sicuramente contraria, nelle sue linee di fondo, agli obiettivi della legge n. 382 del 1975. Ancora. Essa postula una capacità operativa del legislatore statale e una sensibilità per il problema delle autonomie delle quali si può per più di un verso legittimamente dubitare.

Meglio è allora accontentarsi di aver sottolineato, se pur ve ne era bisogno, il problema, augurandosi che esso non venga, più o meno consapevolmente, eluso nelle scelte che si dovranno fare.

12. *Cenni problematici sul ruolo dell'ente intermedio e sulle conseguenze che le diverse scelte possono comportare in ordine al significato dell'eventuale partecipazione degli enti territoriali alla programmazione*

Ancora due considerazioni.

La prima è che le questioni esaminate nel paragrafo precedente possono porsi, quantomeno nel contesto di certe proposte, in termini analoghi, anche se con assai minore peso politico, per quanto riguarda i rapporti fra Regione e Province, da un lato, Province e Comuni dall'altro.

Se si dovesse rinunciare a individuare il ruolo delle Province e quello dei Comuni per aree di interessi diversificati e si volesse invece, come da più parti si propone e come alcune norme del D. P. R. 616 del 1977 potrebbero far ritenere, proporre la Provincia come organo di programmazione intermedio fra Regioni e Comuni, è di tutta evidenza che si porrebbe immediatamente la questione dell'ambito concreto di tali poteri, nella consapevolezza che essi per un verso inciderebbero sui poteri della Regione, per l'altro su quelli dei Comuni.

Roversi-Monaco, nel saggio che compare in questo stesso volume, ha ampiamente chiarito questi concetti, mettendone in risalto tutte le implicazioni. Qui basterà rilevare, per quanto riguarda l'ottica particolare nella quale ci si è posti, che i problemi possono essere ampliati qualora — nell'ipotesi in cui lo Stato rinunciasse a definire gli ambiti delle singole funzioni e competenze — le Regioni non individuassero specificatamente il contenuto della attività delle Pro-

vince. In tal caso infatti potrebbe aprirsi la strada con facilità ad un ulteriore elemento di compressione del ruolo dei Comuni e di frammentazione del sistema, all'interno questa volta di ciascun singolo sistema regionale.

La seconda osservazione riguarda invece il problema, molto spesso ritornante, della programmazione. Assai spesso si è portati ad affermare che è in sede di legislazione sulle procedure della programmazione nazionale che si può più correttamente affrontare la tematica del sistema di governo locale, salvando per quella via un'articolazione per autonomie che altrimenti sarebbe inevitabilmente compromessa. Vi è in questa affermazione, che anche Zagrebelsky riprende nel suo saggio, molto di suggestivo e, probabilmente, anche molto di vero.

Tuttavia a nessuno sfugge come in questa indicazione, anche se in un contesto più corretto e in un quadro di riferimento ideologico più conforme al sistema costituzionale, vi sia un significativo avvicinamento alla tesi che tende a risolvere nella partecipazione alle scelte politiche generali il ruolo delle assemblee elettive. Va allora osservato che tale avvicinamento sarebbe massimo ove chi individua nella programmazione il metodo di governo proprio di uno Stato delle autonomie condividesse poi, come accade, la tesi che conduce al massimo accentramento nelle Regioni del potere di organizzazione e di governo delle autonomie locali.

Se infatti si tiene presente che questa tesi implica la possibilità di una larga differenziazione dei ruoli effettivi degli enti subregionali all'interno di ciascuna Regione è chiaro che di conseguenza una loro partecipazione, anche mediata, al processo di programmazione nazionale non potrebbe che avvenire in virtù della rappresentanza politica delle loro assemblee elettive, non potendosi riconoscere con sicurezza ad essi alcun altro dato comune.

DINO PIERO GIARDA *

LA FINANZA LOCALE

* L'autore ringrazia il professor Rolando Valiani per gli utili suggerimenti che ha fornito nella stesura del presente lavoro.

* DINO PIRO GIARDA *

LA FINANZA LOCALE

* L'autore ringrazia il professor Rolando Valtini per gli utili suggerimenti che ha fornito nella stesura del presente lavoro.

1. *Introduzione*

La spesa degli enti locali potrebbe essere discussa sulla base dei risultati della loro gestione finanziaria che, sembra essere, da sempre, sull'orlo della bancarotta. La cronica insufficienza di fondi lamentata dagli amministratori locali costituisce però un modo permanente di essere del sistema delle autonomie locali in quanto la domanda di servizi sociali per essere soddisfatta richiederebbe, nel presente contesto istituzionale, un ammontare di risorse finanziarie superiore a quello disponibile e che non è pensabile possa essere aumentato in modo sostanziale nel prossimo futuro. L'analisi delle spese che viene svolta in questo saggio non si basa quindi sulla nozione di crisi, ma sulla rilevazione dei fattori che caratterizzano la gestione dei servizi e dell'attività degli enti locali nel lungo periodo.

La situazione della finanza locale non può nemmeno essere vista nell'ottica degli avvenimenti che caratterizzano alcuni grandi Comuni che, per particolari situazioni di inefficienza, di insipienza amministrativa o di malcostume politico, hanno segnato il corso del dibattito politico-finanziario negli ultimi anni. Anche se profonde differenze persistono tra i diversi enti locali in merito alla loro situazione produttiva e finanziaria, rendendo difficile la formulazione di proposte di validità generale, in questo saggio svilupperò soprattutto gli elementi di uniformità, considerando gli enti locali come un blocco di enti erogatori di spesa. Cercherò tuttavia di considerare in modo sufficientemente esplicito la posizione degli enti locali nel Mezzogiorno.

Uno spazio prevalente sarà dedicato ai problemi del finanziamento della spesa degli enti locali ed in particolare ai rapporti finanziari tra Stato e enti locali. Il sistema delle autonomie locali ha sofferto negli ultimi vent'anni soprattutto per una cattiva impostazione di questi rapporti e la gestione della spesa locale ha risentito in misura macroscopica degli errori di politica finanziaria commessi dal Parlamento e dal governo centrale. Una volta che lo Stato avrà corretto i propri errori, gli enti locali potranno e dovranno correggere i propri.

2. *Aspetti produttivi e istituzionali*

Lo stato attuale degli enti locali si presenta con due caratteristiche, una finanziaria e una produttiva. Da un lato una situazione debitoria derivante da un continuo e progressivo estendersi del disavanzo di bilancio, dall'altro una palese e più volte dichiarata deficienza di strutture e di servizi sociali.

Per una diagnosi di come si è pervenuti a questa situazione è possibile indicare una varietà di ragioni, classificabili in due grandi categorie, la prima degli aspetti produttivi o reali, la seconda degli aspetti finanziari. È opportuno preliminarmente ricordare che la produzione di servizi sociali è caratterizzata, nella gran parte dei casi, da alta intensità di lavoro. In generale i servizi pubblici consistono di processi scarsamente meccanizzati. Anche nei casi ove la meccanizzazione è più spinta (come nel settore dei trasporti), basso è stato il ritmo delle innovazioni e del progresso tecnico. L'organizzazione del lavoro, al contrario di quanto avviene nel settore industriale, non è dettata dal processo di accumulazione capitalistica. Essa è fissata dalle regole della burocrazia e dalle leggi sul pubblico impiego. In assenza di progresso tecnico, i guadagni di produttività che il settore degli enti locali può realizzare sono solo quelli di riorganizzazione della forza lavoro disponibile, un compito molto difficile oggi come nel futuro. Significa anche che i lavoratori del settore privato dovranno sopportare, nel futuro, un peso progressivamente crescente per la fornitura e utilizzo dei servizi sociali.

La gestione dei processi di produzione dei servizi pubblici, al pari delle attività di investimento e della innovazione tecnologica sono state, tradizionalmente, responsabilità degli amministratori comunali e provinciali che, giova ricordarlo, hanno la doppia responsabilità delle decisioni politiche in tema di indirizzi della spesa pubblica (di decidere cioè quali e quanti servizi pubblici produrre) ed anche di come organizzare la produzione. Se per la prima responsabilità la pressione della domanda può avere un ruolo determinante nel garantire una qualche corrispondenza dei modelli di spesa con le esigenze della collettività, per la seconda non esiste un sistema adeguato di stimoli e di controlli. Circa 50.000 amministratori di enti locali costituiscono forse una delle più ampie corporazioni di managers dell'intero paese. Per loro non esiste però un sistema formativo da cui ottenere le informazioni, le conoscenze, gli stimoli per gestioni più efficienti, più ordinate, più produttive. Vorrei sottolineare come in questo settore, le Regioni hanno davanti a sé spazi molto ampi d'intervento per la proposta di modelli organizzativi nuovi e più efficienti. Mi sembra anche che non sia da sottovalutare, a questo riguardo, il ruolo del sindacato. Nei settori produttivi dominati dal processo di accumulazione capitalistica il sindacato è (quasi sempre) costretto a svolgere una funzione subordinata rispetto ai modelli organizzativi proposti dall'imprenditore. Nei settori invece ove l'espansione produttiva dipende quasi esclusivamente dall'espansione dell'occupazione, i rapporti tra gestori (amministratori pubblici) e lavoratori sono, o dovrebbero essere, diversi dai rapporti imprenditori-sindacati nei settori caratterizzati dalla accumulazione e dal progresso tecnico. I progressi che potranno realizzarsi nel settore della produzione dei servizi pubblici senza la pressione o le indicazioni delle organizzazioni sindacali sono praticamente nulle.

Alcune delle cause che ostacolano l'applicazione di tecnologie progredite nel settore degli enti locali sono di natura istituzionale. In particolare sono state poste in evidenza almeno tre ragioni di inefficienza: la sovrapposizione delle competenze tra diversi livelli di governo, la proliferazione dei livelli di governo e il sottodimensionamento delle unità amministrative che producono i servizi sociali. Vari livelli di governo agiscono in concorrenza per le stesse risorse

finanziarie, negli stessi settori e per gli stessi progetti di intervento: la sovrapposizione delle competenze è fonte di sprechi e di ritardi. Il numero e la varietà dei livelli di governo e degli organi di gestione e programmazione della spesa pubblica locale è andato progressivamente aumentando. Alle Regioni, Province e Comuni si sono aggiunte una varietà di enti di governo intermedi tra Regioni e Comuni senza che si veda avviata una riconsiderazione del ruolo e delle funzioni degli enti o livelli di governo già esistenti. Molti enti locali hanno dimensioni di utenza troppo modeste che impediscono, tra l'altro, l'introduzione di processi produttivi meno costosi anche nei casi in cui si rendano disponibili per imitazione o adattamento di processi introdotti in altri settori.

Gli enti locali sembrano quindi avere le dimensioni sbagliate, sembrano essere troppo numerosi e per lo più spesso in conflitto tra di loro. Quanto tutto questo costi al paese è di difficile valutazione. La riforma della legge comunale e provinciale potrà forse ovviare ad alcuni di questi inconvenienti, il più grave dei quali, a mio avviso, è costituito dalla presenza di una marea di enti e organi che operano a livello intermedio tra Regioni e Comuni. L'elenco è impressionante: Province, Camere di commercio, Istituti per le case popolari, Comunità montane, Consorzi di bonifica, Enti di sviluppo, Comprensori, Consorzi di pianificazione urbanistica, Consorzi per le aree industriali, Distretti scolastici, Unità sanitarie e altri ancora. Il tutto caratterizzato da un intreccio di responsabilità tali che vengono assicurati contemporaneamente i due mali dell'inefficienza e della deresponsabilizzazione.

3. *Il sistema delle responsabilità finanziarie*¹

La riduzione dei differenziali di produttività rispetto al settore privato e l'eliminazione delle inefficienze istituzionali non sarebbero però sufficienti ad eliminare la cronica situazione di disavanzo degli

¹ Le proposizioni empiriche presentate in questo e nei successivi paragrafi sono tratte dal mio « La struttura delle spese degli enti locali » in *Quaderni Regionali Formez*, n. 6, Napoli 1975.

enti locali. Possiamo quindi chiederci quali sono le altre cause del loro dissesto finanziario e dove si collocano le relative responsabilità. La risposta di un amministratore locale potrebbe indicare l'insufficienza di fondi attribuiti agli enti locali e le eccessive intromissioni del governo centrale negli affari degli enti locali; la risposta del governo centrale indicherebbe forse lo spreco e una politica allegra della spesa. In effetti una partizione precisa delle responsabilità tra enti locali e governo centrale non può essere indicata in quanto il sistema delle autonomie locali italiane si è retto, negli ultimi 30 anni, su un particolare sistema di distribuzione delle responsabilità nel quale governo centrale e enti locali sono rimasti *solidalmente* responsabili della gestione finanziaria.

La ripartizione delle competenze, dei poteri decisionali e di controllo tra i due livelli di governo, connesse al nostro ordinamento politico-amministrativo ha offuscato la esatta collocazione delle responsabilità produttive e finanziarie della gestione dei servizi degli enti locali. I conflitti tra enti locali da un lato, Giunte provinciali amministrative, Ministero degli interni e Comitati regionali di controllo dall'altro appartengono alla storia politico-amministrativa delle nostre istituzioni. Una storia analoga si può raccontare anche se si guarda ai rapporti tra Stato ed enti locali sotto il profilo finanziario, se si analizzano in particolare gli strumenti finanziari mediante i quali il governo centrale ha ritenuto di intervenire nella gestione delle autonomie locali. Ritengo che una analisi di questi strumenti potrà aiutarci a capire come il sistema dei rapporti finanziari tra diversi livelli di governo richieda un radicale cambiamento rispetto a quello oggi in vigore.

Bisogna anzitutto chiarire che il sistema di responsabilità mista enti locali-governo centrale non è il risultato della riforma tributaria. Esso ha antecedenti che risalgono a ben prima degli anni Settanta; si è sviluppato nei primi anni del dopoguerra con due provvedimenti legislativi molto importanti, la legge 589 del 3 agosto 1949 e la legge n. 703 del 2 luglio 1952. Con la prima veniva stabilito il principio che l'intervento finanziario dello Stato a favore dei Comuni doveva essere finalizzato alla realizzazione di obiettivi settoriali il cui rispetto era garantito da forme di controllo finanziario sulla attività degli enti

locali per l'accertamento della corrispondenza tra intendimenti legislativi e operato degli enti responsabili. Con la seconda legge veniva invece introdotto il principio della partecipazione degli enti locali al gettito dei tributi statali e della sua ripartizione tra enti sulla base di criteri oggettivi che non avevano riferimento al gettito raccolto o generato nel territorio comunale.

Con queste due leggi il sistema delle autonomie locali, che si era basato sino ad allora sul principio della autonomia tributaria e della separazione delle responsabilità, riceveva due degli elementi propri di una finanza di trasferimento: un programma di sussidi specifici e vincolati e un programma di sussidi generici non vincolati. L'insieme dei tributi propri, delle sovraimposte e dei sussidi disegnava un sistema di responsabilità mista governo centrale-enti locali che introduceva il principio della unità della finanza pubblica, ma fissava, con apparente chiarezza, i limiti delle rispettive sfere di responsabilità. Ho usato l'aggettivo « apparente » perché il legislatore, nel fissare i criteri di ripartizione del fondo ex legge 703, non aveva ritenuto di prendere atto che i livelli di spesa per la produzione dei servizi sociali presentavano ampie e marcate differenze nelle diverse zone del paese, in particolare tra Mezzogiorno e resto d'Italia. L'assunzione a carico del bilancio statale di una quota fissa pro-capite delle spese comunali non aiutava certamente i Comuni del Mezzogiorno a mettersi su livelli di spesa pari a quelli del resto del Paese, come la logica di una visione unitaria della finanza pubblica avrebbe richiesto. Il sistema non avrebbe potuto reggere. Negli anni immediatamente successivi al 1950, attraverso leggi e provvedimenti amministrativi, il sistema delle autonomie locali vedeva avviarsi un'altra forma di finanziamento statale che doveva dare inizio ad un processo degenerativo senza fine nei rapporti tra governo centrale e enti locali, riconoscendo a questi ultimi il potere di contrarre mutui per il ripiano del disavanzo di parte corrente del bilancio. Gli effetti di questa successione di leggi sono stati tutti negativi ². La

² Il giudizio negativo che in questo saggio viene dato sulla prassi per i mutui a ripiano dei bilanci non implica un giudizio negativo su *tutte* le loro conseguenze. I mutui per il ripiano dei bilanci hanno infatti consentito ai Co-

pratica dei mutui per il ripiano dei bilanci costituisce l'elemento caratterizzante, negli ultimi trent'anni, nella storia della finanza locale e nella storia dei rapporti politico-finanziari tra governo centrale e sistema delle autonomie locali. La possibilità di imputare gli interessi e le quote di rimborso dei mutui contratti negli anni precedenti alle spese dell'anno in corso che determinano il disavanzo a sua volta finanziabile con il ricorso ad un mutuo, ha rimosso ogni incentivo al controllo della spesa e ogni incentivo a far pagare i tributi previsti dalla legge.

Inoltre il sistema dei mutui a ripiano ha tolto alle procedure di finanziamento degli enti locali la caratteristica della certezza, rendendolo invece dipendente dagli accordi bilaterali ente locale-Cassa depositi e prestiti e facendo venire meno ogni schema oggettivo di distribuzione dei fondi statali tra gli enti locali.

Il sistema dei rapporti politico-finanziari tra governo centrale e enti locali è quindi passato da una situazione di responsabilità *mista ma separata* come era stato disegnato dalle leggi Tupini e dalla legge Vanoni ad un sistema di *responsabilità indivisa e solidale*. Una prima conseguenza di questo passaggio è stata la perdita di significato del bilancio di previsione degli enti locali. Il bilancio di un ente in disavanzo economico, anziché esprimere la mediazione politica, della Giunta o del Consiglio comunale, tra fabbisogni della popolazione e disponibilità finanziarie è divenuto strumento quasi esclusivo per la contrattazione tra ente locale, Giunta provinciale amministrativa, Commissione centrale per la finanza locale e Cassa depositi e prestiti. Il gonfiamento delle poste di spesa che si rendeva, nella prassi, necessario per ottenere pagamenti di mutuo necessari per il funzio-

muni più poveri, soprattutto ai Comuni del Mezzogiorno, di ovviare alle deficienze della legge 703 e di realizzare quel processo di perequazione dei livelli di spesa corrente pro-capite che è nella logica di una visione unitaria della finanza pubblica. Il giudizio negativo deriva dal fatto che, *per lo stesso obiettivo*, erano disponibili strumenti più efficienti, meno distruttivi del principio di responsabilità nella gestione finanziaria.

In ogni caso i mutui per il ripiano dei bilanci hanno ormai svolto la loro « funzione storica » di consentire la perequazione dei livelli di spesa pro-capite tra grandi aree del Paese. Oggi non hanno più ragione di sussistere e vanno sostituiti con metodi alternativi di finanziamento.

namento dell'ente locale, ha progressivamente incentivato il distacco tra momento politico deliberativo del bilancio e gestione concreta dello stesso. Una conseguenza successiva, più importante sotto il profilo sostanziale, è stata quella di rendersi conto che i mutui per il ripiano dei bilanci attribuivano di fatto ai Comuni il potere, in molti casi illusorio, di fissare i propri limiti di spesa caricando sullo Stato l'onere del finanziamento. Come l'analisi empirica da me effettuata in altra sede ha confermato, la disponibilità dei mutui per il ripiano dei bilanci è risultata in un incentivo all'espansione della spesa (in molti casi in bizzarre politiche salariali) e in un disincentivo ad accertare gli imponibili da tassare o a realizzare economie di gestione.

Il sistema della *responsabilità solidale*, messo in moto dalla prassi per i mutui a ripiano dei bilanci e che, ribadisco, risale a ben prima della riforma tributaria, ha consentito lo sviluppo di un gioco di *palleggiamento della responsabilità* tra governo centrale e enti locali, la cui migliore testimonianza scritta deve forse trovarsi nella ben nota indagine sulla situazione della finanza locale della Commissione Sullo. Con la prassi dei mutui per il ripiano dei bilanci il finanziamento degli enti locali era alimentato da leggi, nella sostanza, a stanziamento *illimitato*. Mancava quindi ogni predeterminazione politico-legislativa sull'entità dell'intervento del governo centrale a favore degli enti locali. Chi doveva decidere l'importo delle risorse da trasferire agli enti locali? Forse i singoli enti locali con le deliberazioni di bilancio preventivo, forse il governo attraverso le deliberazioni della Commissione Centrale o attraverso il controllo dei flussi finanziari affluenti, attraverso il risparmio postale, alla Cassa Depositi e Prestiti. In ogni caso il flusso effettivo dei finanziamenti agli enti locali non è mai stato fissato negli ultimi 25 anni da un organo politicamente responsabile di fronte alla collettività, nazionale o locale. Il sistema della responsabilità mista si è trasformato in un sistema di irresponsabilità a tutti i livelli.

Io ritengo che un sistema di *responsabilità separate* nel quale le sfere di responsabilità del governo centrale e degli enti locali siano chiaramente individuate può e deve essere costruito in sostituzione dell'attuale sistema di responsabilità indivisa e *solidale*. Ritengo anche che esso sia l'unico che possa garantire ampia accettabilità in

quanto l'esigenza di ritornare ad un sistema a responsabilità separata trasparente, anche se in termini non sempre espliciti, nei progetti di riforma della finanza locale preparati da DC, PCI e PSI.

4. *Presupposto per una riforma*

Perché si possa designare un assetto finanziario che offra garanzie di sufficiente stabilità futura bisogna però sgombrare il campo della discussione da un grosso mito e cioè dalla aspettativa che gli enti locali italiani possano, in qualche modo, rimborsare i debiti finora contratti. Soprattutto se si guarda ai mutui di copertura del disavanzo di parte corrente è difficile pensare che una soluzione stabile al finanziamento dell'attività degli enti locali possa basarsi sulle conseguenze di un errore di politica economica commesso dal governo centrale. I progetti dei partiti lasciano quote variabili del debito pregresso a carico degli enti locali. Viene da chiedersi con quali fondi riusciranno i Comuni a pagare il servizio del debito pregresso (che ammonta a quote variabili tra lo zero e il 100 % delle spese di funzionamento degli enti) se non con altri debiti o altri trasferimenti a carico del bilancio dello Stato.

Quali strumenti o procedure di controllo della spesa saranno possibili se nelle spese di un singolo ente locale è incorporata la storia della sua gestione finanziaria negli ultimi 20 o 30 anni? Il paragone potrà essere azzardato ma mi sembra che si possano applicare ai debiti dei Comuni le considerazioni di Keynes sui debiti per le riparazioni di guerra negli anni Venti prima della grande crisi. Un aspetto non secondario di questo problema è costituito dal fatto che il debito di parte corrente è concentrato in misura preponderante nei Comuni del Mezzogiorno. Se parte dei debiti pregressi, consolidati o no, venissero lasciati a carico degli enti locali, i Comuni meridionali risulterebbero gravati di una «tassa speciale», di carattere riparatorio per il loro presunto cattivo comportamento passato. Ai sostenitori di questa opinione bisogna ricordare che il livello delle spese pro-capite correnti nei Comuni meridionali non è mediamente superiore a quello del resto d'Italia. Non credo tuttavia che sarà possibile otte-

nere il supporto politico per un provvedimento che, in modo palese o preordinato, discrimini contro il Mezzogiorno.

La vera alternativa alla assunzione *diretta* dei debiti pregressi dei Comuni a carico del bilancio statale è una forma che definirei indiretta o surrettizia. Come è in parte anticipato dai citati progetti DC, PCI e PSI, la soluzione verrebbe trovata nella formulazione di particolari criteri di ripartizione o nell'accantonamento di fondi speciali a favore dei Comuni più dissestati. Questi fondi consentirebbero, di fatto, di fare affluire ai Comuni che hanno accumulato più debiti, le risorse necessarie per far fronte all'onere del debito residuo lasciato a loro carico. Sotto la dizione di esigenze perequative i Comuni più poveri riceverebbero più fondi che verrebbero utilizzati per il servizio del debito. Verrebbe così a perpetuarsi la situazione attuale con un valzer di miliardi in andata dal Tesoro ai Comuni e di ritorno dai Comuni al governo centrale.

Se l'ipotesi della tassa riparatoria è sbagliata e quindi improponibile, l'ipotesi del valzer dei miliardi ci sembra un esercizio di futilità.

5. *Linee di una riforma*

Se i debiti pregressi contratti dai Comuni a qualunque titolo, vengono assorbiti a carico del bilancio statale, le linee di riforma dell'ordinamento degli enti locali potrebbero delinearsi lungo i seguenti principi, che enuncio in modo solo schematico:

1. Le spese correnti degli enti locali, esclusi i contributi per la copertura del deficit delle municipalizzate di trasporto, saranno coperte in misura da stabilirsi (variabile intorno all'80-90 % dei livelli attuali delle spese correnti) con trasferimenti statali che assumano la forma di contributi generici non vincolati.

2. I fondi statali saranno distribuiti tra gli enti locali sulla base di parametri oggettivi, in prevalenza sulla base della popolazione residente con il correttivo che le spese pro-capite sono funzione crescente della popolazione.

3. È restituito agli enti locali una qualche forma di potere impositivo che potrà assumere la natura di:

a) tributi propri;

b) sovraimposizione sugli imponibili di tributi statali accertati nel territorio del Comune;

c) attribuzione agli enti locali di ampi poteri di accertamento degli imponibili di tributi statali (IRPEF o IVA, per l'intero o per cespiti facilmente individuabili quali il reddito dei fabbricati e/o la fase del dettaglio) e devoluzione agli stessi del maggior gettito da loro recuperato con la lotta all'evasione.

4. La gestione di parte corrente del bilancio di cassa degli enti locali deve chiudersi in avanzo o in pareggio.

L'insieme di queste quattro regole consente agli enti locali almeno due comportamenti alternativi. Se il livello delle spese viene mantenuto entro i limiti della devoluzione statale, il pareggio del bilancio sarà mantenuto senza ricorso ad altre forme di entrata. In questo caso il potere discrezionale dell'amministrazione si limita alla scelta del pacchetto di spesa. Se l'ente locale desidera invece espandere il volume della spesa corrente dovrà ricorrere alla introduzione dei tributi propri, o alla apposizione delle sovraimposte consentite dalla legge ovvero ad un maggior sforzo di accertamento dei tributi statali.

Lo Stato si assume la responsabilità di finanziare livelli standardizzati delle spese correnti. Gli enti locali si assumono la responsabilità della gestione di questi fondi, così come si assumono la responsabilità, di fronte alle comunità locali, di decidere inasprimenti fiscali sulla collettività locale per il finanziamento degli eccessi di spesa rispetto ai livelli standard.

La realizzazione pratica del principio della responsabilità separata richiede che vengano affrontati una serie di problemi pratici.

Il primo e più importante è certamente quello dei criteri di ripartizione tra gli enti locali del fondo statale. Se l'assetto attuale delle funzioni attribuite agli enti locali non viene radicalmente cambiato dalla legge sulle autonomie locali, ritengo che la formula di ripartizione dei fondi *non* debba basarsi sul criterio della perequazione,

ma debba ispirarsi soprattutto al criterio del fabbisogno. I servizi di competenza degli enti locali sono diretti in buona parte al soddisfacimento di bisogni finali dei cittadini. Questi bisogni, in assenza di un sistema di prezzi atto a rivelare la domanda, non possono che essere valutati in misura uniforme per tutti gli abitanti con il correttivo da introdurre per la crescita dei costi pro-capite al crescere della popolazione (per ragioni tecnologiche o monetarie). Un'altra parte dei servizi degli enti locali ha invece natura strumentale rispetto allo svolgimento della attività economica e entrano come *input* nei processi produttivi: come conseguenza una quota del fondo dovrebbe essere distribuita in funzione diretta di qualche indicatore di attività economica. In ogni caso vorrei ribadire che, avendo sgombrato il campo dagli oneri a servizio del debito pregresso, gli argomenti a favore di formule perequative nella distribuzione dei fondi per il finanziamento delle spese correnti mi sembrano essere di scarso peso di fronte a formule basate sul fabbisogno.

Il secondo problema è legato all'inflazione e alla politica salariale. Una appropriata ripartizione delle responsabilità tra governo centrale e enti locali richiede che il fondo statale trasferito ai Comuni venga aggiustato tutti gli anni per tener conto dell'aumento dei prezzi dei fattori e dei beni acquistati dagli enti locali; i trasferimenti statali agli enti locali dovrebbero essere assicurati contro l'inflazione nella misura in cui lo sono le spese del settore pubblico nel suo complesso.

Un terzo problema riguarda la correzione delle situazioni anomale iniziali. Come è noto i differenziali nei livelli di spese correnti pro-capite (esclusi gli interessi passivi ed i contributi per il ripiano dei deficit delle municipalizzate) sono consistenti anche all'interno delle singole classi di popolazione. I Comuni più audaci, o più consapevoli della esatta natura dei mutui per il ripiano dei bilanci, o più tutelati a livello politico e clientelare si ritrovano con livelli di spesa corrente pro-capite più elevati degli altri Comuni più timorati o con minori capacità di contrattazione. È una partita questa che vede i piccoli medi Comuni di Lombardia, Piemonte e Veneto contro il resto d'Italia. Cosa fare con due enti locali delle stesse dimensioni, ma con livelli di spesa pro-capite molto diversi? In un si-

stema di responsabilità mista, ma separata il governo centrale non può avallare e portare a proprio carico livelli di spesa molto differenziati per Comuni nelle stesse condizioni. Due soluzioni esistono, non necessariamente alternative. L'ente con spesa superiore al livello standard deve riportarsi, con gradualità, ai livelli standard oppure deve, avvalendosi della propria capacità impositiva, assumere a proprio carico il finanziamento della spesa eccedente.

6. *Altri aspetti importanti*

Nelle pagine che precedono non sono trattati una varietà di problemi che pure sono di grande importanza. Non abbiamo parlato del finanziamento degli investimenti degli enti locali, del finanziamento dei disavanzi delle municipalizzate di trasporto, dei rapporti tra enti locali e Regioni e così via.

Il sistema di responsabilità separata delineato da questa relazione implica un massiccio intervento finanziario del governo centrale a favore degli enti locali. Riterrei quindi ragionevole che dal momento della sua introduzione in avanti il finanziamento degli investimenti comunali venisse fatto, in linea di principio, con il gettito dei tributi riservati agli enti locali. La libertà di indebitamento ha fatto troppi danni nel settore pubblico italiano. Il volume di indebitamento complessivo deve poi, per i suoi effetti sulla economia, essere gestito a livello di governo centrale. Il sistema informativo avrebbe tutto da guadagnare da una gestione centralizzata del debito pubblico; gli amministratori comunali, liberati dalla preoccupazione della gestione del debito comunale, torneranno ad occuparsi della produzione dei servizi sociali e i direttori di ragioneria potranno finalmente presentarci rendiconti più tempestivi e efficienti; la Cassa Depositi e Prestiti potrebbe essere eliminata o comunque dedicarsi con più profitto alla raccolta del risparmio postale.

Resterebbe aperto il problema del finanziamento degli investimenti comunali nelle zone più povere ove la base imponibile dei tributi propri non consentirebbe un flusso adeguato di finanziamenti.

È ovvio che per gli investimenti è necessario mettere in atto in-

terventi di contenuto perequativo. Penserei alla ripartizione di un fondo nazionale con criteri analoghi a quelli del fondo ex art. 9 della legge finanziaria regionale. Il fondo verrebbe gestito dalle Regioni nella fase di programmazione mentre il rapporto finanziario si stabilirebbe direttamente tra l'ente locale e lo Stato. La fase di programmazione regionale dovrebbe avere una dimensione temporale sufficientemente ampia (da 3 a 5 anni) in modo da consentire un processo di arbitraggio delle esigenze proposte dai vari enti locali più dignitoso di quello che si realizza normalmente nel riparto dei fondi su basi annuali.

Si potrebbe pensare che un sistema di finanziamenti vincolati in conto capitale gestito, nella fase di programmazione, dalle Regioni, sia lesivo del principio dell'autonomia politica nei confronti degli enti locali più poveri, soprattutto se esso è confrontato con le libertà che, nello schema da me proposto, sono attribuite agli enti locali delle aree più ricche. Poveri e controllati gli uni, ricchi e liberi gli altri. Per venire incontro a questa obiezione si può pensare a) alla eliminazione dei controlli *ex-ante* che caratterizzano la prassi odierna della concessione di contributi in conto capitale da parte dello Stato e delle Regioni e b) alla apposizione di un vincolo generico all'utilizzo per spese in conto capitale anziché alla apposizione di vincoli di destinazione specifica e settoriale.

7. Considerazioni conclusive

Alcune brevi parole di conclusione. Il sistema delle autonomie locali sembra soffrire per una serie di malattie molto gravi: un assetto finanziario che favorisce l'irresponsabilità, una situazione di inferiorità tecnologica e una palese inefficienza delle istituzioni. Dove cominciare per mettere ordine? Ritengo che il nodo prioritario sia quello finanziario. Occorre disegnare un assetto finanziario che separi, compatibilmente con il principio di una gestione unitaria della finanza pubblica, la sfera di responsabilità finanziaria degli enti locali da quella del governo centrale. Qualunque operazione di ingegneria istituzionale (ivi inclusa la riforma della legge comunale e

provinciale che metta ordine nella distribuzione delle funzioni e negli organi di governo intermedi tra Regioni e Comuni) non potrebbe che avere risultati modesti se non accompagnata dalla introduzione di meccanismi finanziari che superino il sistema della responsabilità solidale.

Questa insistenza potrebbe apparire mal riposta se si guarda al costo attuale dell'inefficienza delle istituzioni. Essa è però giustificata dal fatto che i progetti di riforma della finanza locale in discussione sembrano tutti, in misura diversa, perpetuare il sistema di responsabilità solidale anche per l'incapacità di guardare con occhio realistico alla situazione debitoria pregressa. Senza il ritorno ad un sistema di responsabilità separata nella gestione finanziaria non è pensabile, a mio avviso, che il sistema delle autonomie locali possa dotarsi degli incentivi per trarre vantaggio vero dalla riforma delle istituzioni o per dare vita al necessario processo di rinnovamento dall'interno.

Il problema della distribuzione delle funzioni è quello
provocato che mette ordine nella distribuzione delle funzioni e nella
organizzazione di governo, invecchiando (e Comuni) non potrebbe
che avere risultati modesti se non accompagnata dalla introduzione
di meccanismi finanziari che superino il sistema della responsabilità
fiscale.

Questa mancanza potrebbe apparire mai riposta se si guarda al
costo attuale dell'inefficienza delle istituzioni. Essa è però giustificata
dal fatto che i progetti di riforma della finanza locale in discussione
sembrano tutti in misura diversa, per quanto il sistema di responsabilità
fiscale scade anche per l'incapacità di guardare con occhio realistico
alla situazione debitoria progressiva. Senza il ritorno ad un sistema
di responsabilità separata nella gestione finanziaria non è possibile
a mio avviso che il sistema delle autonomie locali possa dare
i risultati necessari per farne vantaggio vero della riforma delle
istituzioni o per dare una necessaria protezione di rinnovamento
dall'interno.

Il problema della riforma della finanza locale è un problema
che si pone in termini di responsabilità e di efficienza. La riforma
della finanza locale è un problema che si pone in termini di
responsabilità e di efficienza. La riforma della finanza locale è un
problema che si pone in termini di responsabilità e di efficienza.

7. Conclusioni

Alcune conclusioni si possono trarre dalla analisi delle
autonomie locali. In primo luogo, si deve dire che le autonomie
locali sono ancora molto deboli. In secondo luogo, si deve dire che
le autonomie locali sono ancora molto deboli. In terzo luogo, si deve
dire che le autonomie locali sono ancora molto deboli. In quarto
luogo, si deve dire che le autonomie locali sono ancora molto deboli.
In quinto luogo, si deve dire che le autonomie locali sono ancora
molto deboli. In sesto luogo, si deve dire che le autonomie locali
sono ancora molto deboli. In settimo luogo, si deve dire che le
autonomie locali sono ancora molto deboli. In ottavo luogo, si deve
dire che le autonomie locali sono ancora molto deboli. In nono
luogo, si deve dire che le autonomie locali sono ancora molto deboli.
In decimo luogo, si deve dire che le autonomie locali sono ancora
molto deboli.

281196



*Fondazione
Giovanni Agnelli*

L. 4.500